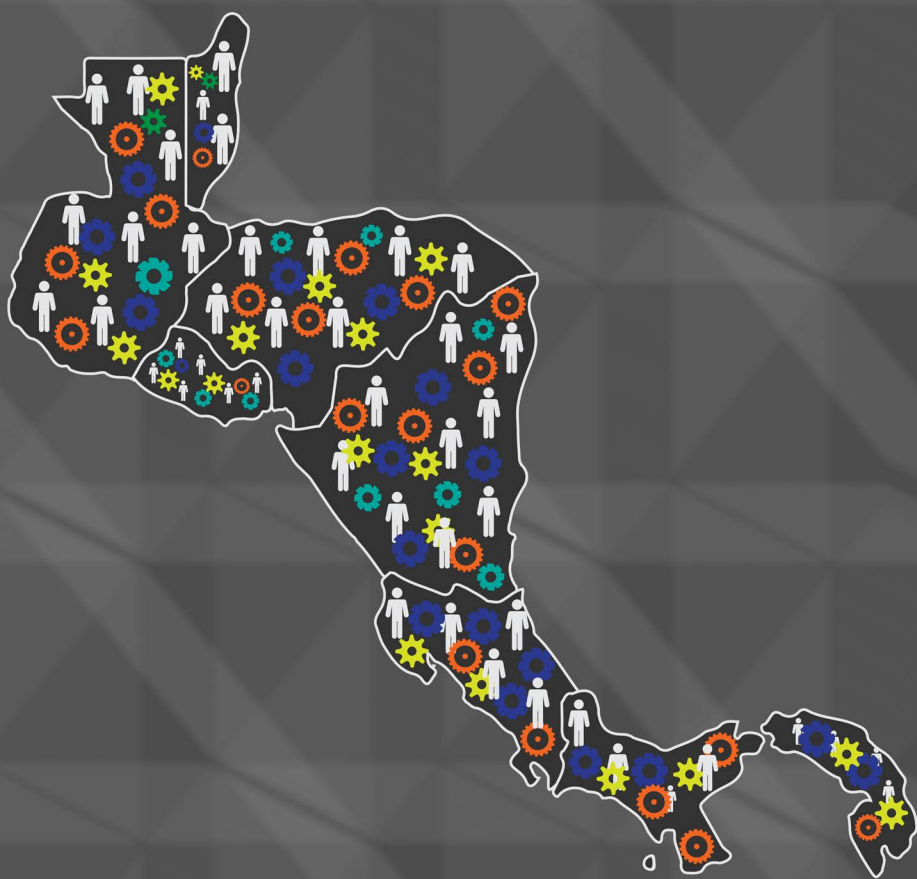


# DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Un análisis comparativo de las políticas públicas  
sobre la calidad en Centroamérica



Alan Henderson García

**DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL  
A LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**  
**Un análisis comparativo de las políticas públicas  
sobre la calidad en Centroamérica**

**Alan Henderson García**

**San José, Costa Rica  
2017**

351.007 2

H496d

Henderson García, Alan.

De la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública: un análisis comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en Centroamérica / Alan Henderson García. – San José, C.R.: ICAP, 2017.

114 p.

ISBN: 978-9977-20-127-9

1-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2-POLÍTICAS PÚBLICAS 3- CALIDAD  
4-CENTROAMERICA I. Título

**Dedicatoria**

*A Ruth que durante 27 años  
me dio tanto.*

*A mis hijos Santiago, Felipe y Sebastián  
quienes me inspiran todos los días.*



### **Agradecimientos**

*Al Dr. Manuel Montañés que me impulsó a escribir y me orientó  
permanentemente.*

*A don Gregorio Montero cuyas ideas me inspiraron.*

## Tabla de Contenido

PRÓLOGO .....	1
PRESENTACIÓN .....	2
I. PRIMERA PARTE: EL PROCESO DE EVOLUCIÓN HACIA LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA .....	5
1. Las políticas públicas .....	7
1.1 Las políticas pública como respuestas a problemas sociales	7
1.2 Una definición de política pública .....	8
1.3 Elementos constitutivos de una política pública .....	9
1.4 El ciclo de la política pública .....	11
1.5 Los actores de una política .....	13
2. La nueva gestión pública.....	17
2.1 La situación actual de la gestión pública.....	18
2.2 Del modelo tradicional de administración pública a la nueva gestión pública .....	22
3. Los enfoques neoinstitucionalistas en contraposición a la NGP .....	25
4. Calidad en la gestión pública .....	27
4.1 La calidad en los servicios públicos .....	27
4.2 De la nueva gestión pública a la calidad de la gestión pública .....	29
5. Modelos de excelencia en la gestión.....	31
5.1 Modelo Deming .....	33
5.2 Modelo Malcom Baldrige .....	35
5.3 Modelo EFQM .....	36
5.4 Modelo CAF .....	39
5.5 Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión .....	41
6. Sistemas de gestión de la calidad en la gestión pública.....	43
6.1 Sistemas de gestión de la calidad basados en la normas ISO9000 .....	43
6.2 Importancia de una infraestructura nacional de la calidad ....	48
6.3 Componentes técnicos de una infraestructura nacional de la calidad .....	49
7. Modelo integrado .....	50
II. SEGUNDA PARTE: UN ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA CALIDAD EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS .....	55
8. Estrategia metodológica .....	57
8.1 Problemática de investigación .....	58

8.2 Consideraciones metodológicas .....	60
8.3 Contexto Centroamericano .....	70
8.4 La calidad en la gestión pública en los países centroamericanos .....	73
9. Resultados y principales hallazgos .....	75
9.1 Resultados Región Centroamericana .....	76
9.2 Principales hallazgos .....	82
9.2.1 Etapa en que se encuentran las políticas públicas .....	83
9.2.2 Desarrollo de los Sistemas Nacionales de la Calidad .....	86
9.2.3 Desarrollo de los Premios Nacionales a la Calidad .....	87
A MANERA DE CONCLUSIÓN .....	90
Referencias bibliográficas .....	100

## Lista de Tablas

Tabla 1 Cambio de paradigma: el paso del modelo tradicional de administración.....	23
Tabla 2 Principales Modelos de Excelencia en la Gestión.....	32
Tabla 3 Principios de Deming.....	34
Tabla 4 Valores centrales del modelo Malcom Baldrige.....	36
Tabla 5 Conceptos fundamentales modelo EFQM.....	38
Tabla 6 Principios de excelencia del modelo CAF.....	41
Tabla 7 Criterios del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión.....	42
Tabla 8 Superficie y población de Centroamérica.....	71
Tabla 9 Indicadores económicos países centroamericanos al 2011	72
Tabla 10 Código para el análisis.....	82
Tabla 11 Desarrollo de la política pública sobre los Sistemas Nacionales de la Calidad de cada país en cada una de las etapas del ciclo de la política pública.....	83
Tabla 12 Desarrollo de la política pública sobre los Premios Nacionales a la Calidad de cada país en cada una de las etapas del ciclo de la política pública.....	85
Tabla 13 Desarrollo de los componentes básicos de los Sistemas Nacionales de la Calidad.....	86
Tabla 14 Cuadro comparativo de premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos.....	88

## Lista de Figuras

Figura 1 Pirámide de Satisfacción del cliente.....	28
Figura 2 Modelo EFQM.....	37
Figura 3 Modelo de proceso de gestión de calidad.....	45
Figura 4 Componentes de un Sistema Nacional de la Calidad.....	49
Figura 5 Modelo teórico básico para la investigación.....	51
Figura 6 Ubicación Geográfica de Centroamérica .....	70
Figura 7 Presentación de los resultados de la investigación.....	75
Figura 8 Origen del tema.....	77

### **Lista de acrónimos y abreviaturas**

CAF	Common Assessment Framework
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
ECA	Ente Costarricense de Acreditación
EFQM	European Foundation for Quality Management
EQA	European Quality Award
FUNDIBEQ	Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
ISO	Organización Internacional de Normalización
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Política Económica (Costa Rica)
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (Nicaragua)
NGP	Nueva Gestión Pública
NPM	New Public Management
ONSEC	Oficina Nacional de Servicio Civil (Guatemala)
PHVA	Planear, Hacer, Verificar y Actuar
PTB	Physikalisch Technische Bundesanstalt
PyMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SEPLAN	Secretaría Técnica de Planificación (Honduras)
SNC	Sistema Nacional para la Calidad (Costa Rica)
TQM	Total Quality Management
UCR	Universidad de Costa Rica



## **PRÓLOGO**

Tanto para quienes se adentren en el conocimiento de las administraciones públicas como para quienes disponen de experiencia o/y formación en esta materia, la lectura del libro del doctor Henderson será, sin duda, de gran utilidad para entender la evolución del enfoque de las administraciones públicas, así como para conocer la calidad de las mismas en los países centroamericanos.

Haciendo gala de una notable capacidad de síntesis, en el texto se argumenta la necesidad de las políticas públicas para atender las necesidades sociales, se expone la situación actual de la gestión pública y el cambio experimentado del modelo tradicional a la nueva gestión, y se da cuenta de los grandes modelos de excelencia en la gestión pública.

Estos aspectos, tratados en la primera parte del libro, son de gran interés, si bien, la segunda parte, merece un reconocimiento especial. En ella se analizan las políticas públicas sobre la calidad en los países centroamericanos y se muestra un cuadro comparativo, en el que, de acuerdo con parámetros e indicadores relevantes, se informa, de manera concisa y precisa, de la situación en las que se encuentran las respectivas administraciones públicas. Cuadro que se aconseja actualizar de manera periódica.

Para obtener la información pertinente, el autor procedió a la explotación tanto de fuentes secundarias como primarias. Destacando, dentro del trabajo de campo, la realización de entrevistas en cada uno de los países objeto de estudio.

Todo estudio es, como toda actividad humana, susceptible de mejora, si bien, se ha de señalar que, en este caso, la conspicua investigación de la que se nutre el libro, establece de manera coherente y satisfactoria la relación entre el marco teórico, la finalidad, objetivos y la metodología empleada.

La investigación de referencia es descriptiva con aportes explicativos. Para ulteriores trabajos, se recomiendan otras complementarias, tanto de tipo estructural, en la que se registren y analicen los discursos sociales sobre la temática propuesta, como las que se enmarcan en las metodologías participativas. En éstas últimas, la población es tanto objeto como sujeto de la investigación, consiguiéndose de este modo romper con la segregación entre producción de conocimiento y aplicación del mismo, así como con el papel tradicional que desempeña quienes diseñan, planifican y ponen en marcha los servicios que emanan de las políticas sociales y el de quienes disfrutan, o padecen, las actuaciones de las administraciones públicas.

Dr. D. Manuel Montañés Serrano  
Profesor de la Universidad de Valladolid –España-  
(Campus María Zambrano de Segovia)

Madrid, 1 de mayo de 2017



## PRESENTACIÓN

Esta obra consta de dos partes, en la primera se presentan las principales corrientes teóricas sobre la gestión pública, así como la praxis del proceso de evolución de la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública; en la segunda, se describe la metodología empleada, así como los principales resultados de la investigación doctoral del autor titulada *Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos*, en la cual se resalta la importancia del análisis de las políticas públicas relacionadas con la calidad en la administración pública. La obra contiene además un apartado dedicado a las conclusiones así como una reflexión final.

La primera parte del libro está dedicada a las políticas públicas: su papel como respuesta a problemas sociales, su definición según las grandes corrientes teóricas, sus elementos constitutivos, el ciclo de las políticas públicas, así como el papel desempeñado por los actores clave. Asimismo, se describe la evolución del modelo tradicional de la administración pública a la Nueva Gestión Pública (NGP) y se introducen los enfoques neoinstitucionales que surgen como respuesta a la crítica que se hace de la NGP.

Las últimas secciones de esta primera parte del libro se dedican a la calidad, desglosándose en los siguientes apartados: calidad en la gestión pública, la evolución de la nueva gestión pública hacia la calidad en la gestión pública, modelos de excelencia en la gestión, sistemas de gestión de la calidad e infraestructura nacional de calidad.

En el apartado dedicado a los modelos de excelencia en la gestión se exponen los tres modelos originales como son el Modelo Deming de Japón, el Modelo Malcolm Baldrige de Estados Unidos de América y el modelo EFQM de la Comunidad Europea, y asimismo se describen dos modelos que surgen a partir de estos, como son el Modelo CAF (Marco Común de Autoevaluación) y el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión la Calidad.

Se describen los componentes técnicos que conforman lo que se llama la Infraestructura Nacional de la Calidad: la Organización Nacional de Normalización, el Instituto Nacional de Metrología, la Entidad Nacional de Acreditación y la Entidad responsable de la Reglamentación Técnica.

Se cierra la primera parte con la exposición de un modelo teórico integrado en el que se resume cómo ha sido el proceso de evolución de la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública.

En la segunda parte del libro se enuncia la estrategia metodológica utilizada en la investigación doctoral realizada, al objeto de que esta propuesta de análisis de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública pueda ser replicada en otros casos y regiones geográficas; también se presentan los principales resultados de la investigación con lo que visualizar diferentes grados de desarrollo de las políticas públicas analizadas en los países de la región centroamericana.

Se enuncia la problemática objeto de estudio, así como las razones principales por las cuales se ha seleccionado y los detalles metodológicos de la investigación. Se hace referencia a algunos indicadores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada país, para dar una visión macro del contexto centroamericano. Por último, se describen las singularidades del enfoque de calidad en la administración pública en los países de la región centroamericana.

En el último capítulo del libro se presentan los resultados y principales hallazgos al comparar las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los seis países centroamericanos (no se incluye Belice, ya que debido a su historia de ocupación británica a diferencia del resto de países de origen hispano, presenta características muy diferentes). El propósito del análisis comparativo ha sido identificar los avances que han logrado los países en diferentes aspectos, así como las oportunidades de mejora en aquellos aspectos donde no se han alcanzado avances significativos. El análisis comparativo se realizó de acuerdo con tres aspectos: primero se compararon los países en relación con la etapa del ciclo de las políticas públicas relacionadas con los Sistemas Nacionales de la Calidad y con los Premios Nacionales a la Calidad en la administración pública; segundo, se hizo una comparación sobre el desarrollo en cada país de los Sistemas Nacionales de la Calidad y sus cuatro componentes básicos: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica; y tercero, y último, se comparó el desarrollo que han experimentado los Premios Nacionales a la Calidad en los países centroamericanos.



# **I. PRIMERA PARTE: EL PROCESO DE EVOLUCIÓN HACIA LA CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**



La primera parte del libro está conformada por seis capítulos: el primero trata sobre las políticas públicas, su papel como respuesta a problemas sociales, su definición desde la perspectiva de varios autores, sus elementos constitutivos, el ciclo de las políticas públicas y el papel de los actores clave; en el segundo capítulo se describe la evolución del modelo tradicional de la administración pública a la Nueva Gestión Pública (NGP) y en el tercero se introducen los enfoques neoinstitucionales que surgen como respuesta a la crítica que se hace de la NGP.

Los tres capítulos siguientes se dedican a la calidad: el capítulo 4 trata sobre la calidad en la gestión pública y la evolución de la nueva gestión pública hacia la calidad en la gestión pública; en el capítulo 5 se exponen los principales aspectos relacionados con modelos de excelencia en la gestión, y en el capítulo 6 se presentan los sistemas de gestión de la calidad basados en la norma internacional ISO9000 y la infraestructura nacional de calidad.

En el último capítulo, el capítulo 7, se expone un modelo teórico integrado en el que se resume cómo ha sido el proceso de evolución de la administración pública tradicional hacia la calidad en la gestión pública.

## **1. Las políticas públicas**

Toda política pública representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable, apunta, por tanto, a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 33). Tal es el caso de las políticas públicas relacionadas con la calidad en la administración pública, que se han venido implementando en los países iberoamericanos, como respuesta al problema de insatisfacción tanto del ciudadano directamente como de las empresas privadas y organizaciones en general por la falta de calidad en gran parte de la administración pública.

### **1.1 Las políticas pública como respuestas a problemas sociales**

El punto de partida de la conciencia y del debate sobre la necesidad de una política pública, generalmente está marcado por la aparición de los síntomas de un problema social, en los momentos iniciales de toda intervención pública, no se han identificado con precisión las causas del problema, ni necesariamente se ha llegado a un consenso entre los actores públicos y privados sobre la definición del problema a resolver.

Ciertos episodios de cambio social no necesariamente generan políticas públicas principalmente por no estar articulados o porque ninguna de las

alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente. Debe considerarse además que ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver un problema social, sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 34).

La formulación de políticas públicas en respuesta al problema social generado por la deficiente calidad de los servicios públicos y la consecuente insatisfacción ciudadana, depende del proceso de construcción de la agenda pública, tal como señala Murillo (2012, p. 46) esa construcción es una decisión, en la que los decisores consideran múltiples aspectos, procurando evitar formular una política pública y tomar un curso de acción que provoquen problemas y situaciones que incorporen nuevos temas y nuevas políticas, o a retirar de la agenda aquellos que resultan de interés para grupos de presión o los mismos decisores. Por tanto, la incorporación en la agenda de los gobiernos iberoamericanos de la calidad en la gestión pública, es un asunto que compite con la incorporación en la agenda de otros problemas sociales, lo cual es claro se convierte en una limitante para su adecuado desarrollo, tómese en cuenta que, por ejemplo, la pobreza en algunos países iberoamericanos alcanza niveles superiores al 60%, e incluso como el caso de Honduras, 4 de cada 10 habitantes se encuentra en extrema pobreza.

## **1.2 Una definición de política pública**

La noción de política pública hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada.

En la literatura se encuentran gran cantidad de definiciones de políticas públicas, algunas simples como la de Salazar en su libro “Las políticas públicas” (1999, p. 41): “el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas”. Aguilar (2000, p. 22) afirma que en la definición descriptiva de política pública hay unanimidad en reconocer e incluir su aspecto institucional “se trata de la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos”. Meny y Thoenig (Las políticas públicas, 1992, p. 90) refieren que “una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico...”.

Una definición, que por su nivel de detalle será la que se utilizará de base en este documento, la presentan Subirats et al:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos - cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (2008, p. 36)

La política pública, en teoría, incorpora las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (decisiones administrativas, autorizaciones, subvenciones, etc.). Es con el desarrollo del Estado de Bienestar (a partir de los años cincuenta), que el sector público empezó a plantear intervenciones directas y puntuales ante problemas concretos, antes de esto las actividades públicas se limitaban a la producción de leyes y su aplicación.

Esta definición previa se aplica a lo que se denomina “políticas sustantivas”, que se distinguen de las denominadas “institucionales o constitucionales” que tienen como objetivo la reforma o la descentralización de instituciones estatales y no directamente a la solución de un problema social.

### **1.3 Elementos constitutivos de una política pública**

En la definición de política pública formulada por Subirats et al (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, pp. 38-41) se distinguen algunos elementos clave:

- a. Solución de un problema público: se reconoce la existencia de una situación de insatisfacción social cuya solución requiere la acción pública.
- b. Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público: presupone la coherencia de la política pública y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, o sea los grupos sociales cuyo comportamiento, se supone, genera el problema que se trata de resolver.



- c. Una coherencia al menos intencional: la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador.
- d. Existencia de diversas decisiones y actividades: las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico.
- e. Programa de intervenciones: no debería considerarse política pública si se trata de un único programa de intervención que no tiene continuación en otras acciones.
- f. Papel clave de los actores públicos: es necesario que se trate de actores integrados en el sistema político-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria para decidir o actuar en base a una representación jurídicamente fundada. Sin esta condición, un conjunto de decisiones (que de hecho pueden ser obligatorias para terceros) sólo podrá considerarse como una política corporativa (asociativa) o incluso privada.
- g. Existencia de actos formales: una política pública supone la existencia de una fase de implementación de las medidas decididas.
- h. Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: las formas de acción pública son actualmente tanto incentivadoras como coercitivas. Así, actualmente muchas de las intervenciones públicas se llevan a cabo a través de contratos entre el Estado y otras administraciones o entes públicos (administración de residuos, mantenimiento de carreteras, desarrollo urbano, universidades), entre los poderes públicos y empresas privadas o públicas, fundaciones o cooperativas, etc. (contratos de prestación de servicios con entidades que llevan a cabo funciones públicas tales como hospitales, empresas concesionarias de transporte público, instituciones formativas, etc.).

Por otro lado Meny y Thoenig (Las políticas públicas, 1992, p. 91) plantean que a una política pública generalmente se le atribuyen las siguientes características:

- a. un contenido: se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido,
- b. un programa: no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente,
- c. una orientación normativa: no es el resultante de respuestas aleatorias,
- d. un factor de coerción: procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental y

- e. una competencia social: se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados.

Como puede verse, estas características que les atribuye Meny y Thoenig a las políticas públicas, están incluidas también dentro de los elementos clave de la definición de políticas públicas de Subirats.

#### 1.4 El ciclo de la política pública

Subirats plantea una perspectiva cíclica de la política pública, la cual debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, p. 42), que inicia con el surgimiento de los problemas y concluye con la evaluación de los resultados obtenidos, siguiendo las siguientes fases:

- a. (Re) surgimiento de un problema: ¿cómo se ha tomado conciencia del problema?
- b. Percepción de los problemas privados y públicos
- c. Inclusión en la agenda gubernamental: ¿cuáles son los factores que han llevado al Gobierno a actuar ante el problema?
- d. Formulación de alternativas
- e. Decisión y adopción de un programa legislativo: ¿cuáles son las soluciones propuestas y aceptadas por parte del Gobierno y del Parlamento? ¿qué procesos se han seguido para formular dichas soluciones?
- f. Implementación de los planes de acción: ¿se han aplicado las decisiones del Gobierno y del Parlamento?
- g. Evaluación de los efectos de la política pública: ¿cuáles han sido los efectos directos e indirectos de la política?

Si una situación determinada produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción que se identifica en forma directa o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución, se da la fase de *surgimiento y de percepción de los problemas*.

Cuando ese problema se toma en cuenta, entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos, por parte de los actores decisores del sistema político administrativo, se está ante la fase de *incorporación a la agenda política*.

La fase de *formulación de la política* implica dos momentos, el primero cuando los actores públicos plantean la relación de causalidad, que los actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y después una formulación del programa de actuación político administrativo, o sea, la

selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver ese problema.

La fase de *implementación* consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse, lo que Subirats (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, p. 44) llama la producción de *outputs*.

Por último, la fase de *evaluación* que es también parte de la política pública, busca establecer los resultados y los efectos de esa política en función de cambios de conducta de los grupos-objetivo y en función del grado de resolución del problema.

Esta perspectiva cíclica tiene una serie de ventajas pero a su vez presenta varias limitantes (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 45). De acuerdo con estos autores las dos principales ventajas de la perspectiva cíclica son a) permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso y b) la posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y los actores implicados reduciendo así la complejidad de los métodos de análisis. Las limitantes las resumen en:

- a. Puede, en algunos casos, inducir al error dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas.
- b. Esta perspectiva heurística no debe conducir a establecer un modelo causal de las políticas públicas, identificando los nexos lógicos existentes entre las diferentes etapas. Esta forma de ver el problema conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el analista tienda a construir conexiones o vínculos entre los hechos aun cuando tales nexos no se den en la realidad.
- c. El modelo cíclico de la política pública tiene como marco una interpretación legalista de la acción pública (perspectiva “*top-down*”) centrada en la acción del Estado y no toma en cuenta la perspectiva según la cual el punto de partida son los actores sociales y su contexto (perspectiva “*bottom-up*”).
- d. La perspectiva cíclica no permite ir más allá del análisis secuencial e impide, sobre todo, considerar el caso de ciclos simultáneos o el de ciclos incompletos.

Por su parte, Meny y Thoenig (Las políticas públicas, 1992, p. 105) proponen un proceso de cinco fases: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la ejecución del programa y la terminación de la acción (la cual conlleva la evaluación de resultados). Mientras que Bardach (Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica, 2001, p. 14) habla del “camino de los ocho pasos”: definición

del problema, obtención de información, construcción de alternativas, selección de criterios, proyección de los resultados, confrontación de costos, decisión y contar la historia.

A este respecto, Salazar (Las políticas pública, 1999, p. 57) hace referencia al ciclo de vida de las políticas públicas como un proceso integral conformado por las siguientes etapas: el origen (creación, gestación o formación), la formulación, la puesta en marcha o implementación, la evaluación, el análisis, y la reformulación o reestructuración de las políticas. Este enfoque coincide con el planteamiento de Subirats respecto a la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo de todo el proceso de las política públicas, lo que también Lindblom define como un proceso muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos (El proceso de elaboración de políticas, 1991, p. 13).

### **1.5 Los actores de una política**

Algunos autores plantean, como Salazar (Las políticas pública, 1999, p. 42) que los actores de una política pública son básicamente de tipo político y/o de tipo social, en los primeros se incluyen principalmente los partidos y los movimientos, mientras que los del tipo social se asocian con los movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias, ejercer presión al Estado para que un determinado problema sea considerado como político y que por tanto requiere la formulación de una política pública. Lindblom (El proceso de elaboración de políticas, 1991, p. 107) también refiere que varios segmentos de la sociedad realizan actividades de grupos de interés como método principal para influir en las políticas públicas.

Se designa como actor empírico tanto a un individuo (un ministro, un juez, un diputado, un periodista, etc.), como varios individuos (una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación solidaria, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, alcohólicos, desempleados, etc.). Sin embargo, un conjunto de individuos sólo constituirá un actor unitario siempre y cuando, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actúe con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue, todo grupo es siempre una construcción social (y política).

La noción de actor se refiere, según el caso, a un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, definida esta última en función de las ideas compartidas o del interés común que unen a sus miembros. Todo

individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del “espacio” de la mencionada política.

No todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública. Ello dependerá, de lo consciente que sea el actor de sus propios intereses, de su capacidad para movilizar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o permanecer voluntariamente al margen de la arena decisonal, entre otras cosas.

Todo individuo o grupo social afectado por el problema colectivo al que la política pública pretende dar solución, es un actor (al menos potencial) aunque por el momento pueda ser incapaz de emprender actividades concretas durante una o varias fases del proceso de intervención pública. Si el analista sólo toma en consideración la actuación de los actores más activos y emprendedores, y considera a los grupos pasivos como «no actores», asume el riesgo de ocultar o de no tener en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y del contenido final de una política pública en particular. Existe el riesgo que los analistas adopten a veces una aproximación demasiado elitista del juego de actores.

Las políticas públicas deben interpretarse como el resultado de las conductas de actores parcialmente autónomos, que no están predeterminadas naturalmente.

Subirats et al (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, p. 53) sintetizan el perfil de un actor de una política pública así:

- a. Que un actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente no es muy frecuente.
- b. El comportamiento de los actores tiene siempre un sentido que el analista deberá tratar de descifrar, aunque a veces parezca errático. De hecho cada actor para poder participar en el proceso de una política pública y ser reconocido socialmente por los otros actores implicados, adapta su comportamiento a partir de su apreciación subjetiva del contexto institucional y de lo que entiende son las estrategias de otros actores.
- c. Todo actor pondera las ganancias a corto plazo y los beneficios de una inversión a largo plazo, lo cual puede inclinarle a actuar en una o varias de las fases de una política pública, esto es lo que podría llamarse instinto estratégico de un actor.

Los actores de las políticas públicas se deben distinguir en función de su carácter público, es decir los actores político-administrativos, con estatuto de



tales, o de su carácter no público, es decir los actores que pertenecen a las esferas denominadas *socio-económica* y *socio-cultural*. Los actores privados pueden separarse en *grupos-objetivo* (actores cuyo comportamiento se define políticamente como la causa directa o indirecta del problema), *beneficiarios finales* de una política pública (actores que sufren los efectos negativos del mencionado problema y cuya situación pretende mejorarse a través de la intervención pública) y grupos *terceros*, afectados de manera indirecta por la política pública, ya sea de manera positiva, en cuyo caso son beneficiarios, o de manera negativa o sea los afectados, reuniendo por tanto ambas categorías a todos los actores cuya situación personal se ve modificada por la política pública aun cuando la misma no los hubiera identificado ni como grupos-objetivo ni como beneficiarios finales. Los tres grandes tipos de actores mencionados constituyen lo que Subirats denomina el triángulo de los actores (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, p. 63).

Subirats (2008, p. 55) define el espacio de una política pública como el “marco más o menos estructurado, formalizado y poblado por actores públicos que interactúan con diversos grados de intensidad con actores no públicos, posibilitando estrategias de acción alternativas”. Esta multiplicidad de actores que comparten al menos los mismos temas de debate en relación al problema planteado, a pesar de pertenecer a diferentes organizaciones y de representar intereses frecuentemente opuestos, forman lo que se llama *espacios de interacción*.

Los espacios de las políticas públicas cambian poco en su composición. Al transcurrir el tiempo un grupo minoritario puede volverse dominante, o la relación de poder entre los actores centrales y locales puede sufrir modificaciones; pero que la composición de los actores y, consecuentemente, su diferenciación del resto del sistema, se cuestione o se modifique de manera fundamental es poco común.

Algunos actores privados en los que el Estado delega una parte de sus prerrogativas, pertenecen aunque sea en forma indirecta, al sistema político-administrativo. A estos actores generalmente se les designa con el término de administraciones paraestatales o parapúblicas y toman diversas formas:

- a. Entes públicos creados por ley y que gozan de una cierta autonomía y libertad de iniciativa, tal es el caso de las universidades, los entes públicos de radiotelevisión, las agencias que controlan los aeropuertos, entre otros.
- b. Organizaciones de economía mixta y privada: sociedades locales de promoción económica o de construcción de viviendas, o sociedades de escala estatal.

- c. Organizaciones privadas: cajas de ahorros, empresas de servicios, etc., que actúen bajo el control de actores político-administrativos.
- d. Organizaciones sociales: fundaciones, entidades sin ánimo de lucro, pero que dependen de los organismos públicos.

Para analizar de manera empírica la formulación y la implementación de las políticas públicas, se deben distinguir, además de los dos grupos de actores privados denominados grupos-objetivo y beneficiarios finales, otro más al que se denomina, según se indicó antes, grupos terceros.

Los grupos-objetivo están conformados por personas, tanto físicas como jurídicas, y por las organizaciones que las agrupan, cuyo conducta se considera políticamente como la causa directa o indirecta del problema colectivo que la política pública intenta resolver. Por lo tanto, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son, o pueden ser, el destino final de una intervención concreta por parte de los poderes públicos.

Los beneficiarios finales comprenden las personas, tanto físicas como jurídicas y las entidades que las agrupen, a las cuales el problema colectivo les afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos. Estos actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una eventual mejoría de su condición ya sea en el ámbito económico, como en el social, profesional, ambiental, educativo, etc. Los beneficiarios finales son los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado, de la modificación en la conducta de los grupos-objetivo de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión.

Los grupos terceros incluyen el conjunto de personas, físicas y jurídicas, y las entidades que representan sus intereses, los cuales, sin que la política pública les esté directamente destinada, ven como su situación individual o colectiva puede modificarse, positiva o negativamente, de manera más o menos permanente. Si el carácter de la modificación es positivo las personas serían beneficiarios, a veces involuntarios, de la ejecución de la política pública; mientras a quienes la política impacta de manera negativa se definen como afectados. Estos dos subgrupos de actores apoyarán o se opondrán, según sea el caso, a la política pública que modifica indirectamente su situación, lo que les puede llevar a formar alianzas con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiarios) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados) (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 63).

Estos grupos de actores descritos en los párrafos anteriores conforman el triángulo de base de una política pública. Los tres polos de este triángulo son: las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados). En la periferia de este

triángulo se ubican los actores privados a quienes la política pública impacta indirectamente (terceros afectados o beneficiados).

Las modalidades de intervención estatal que influenciarán las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados, procurando su compatibilidad con los objetivos políticamente planteados, conforman lo que Subirats denomina la *hipótesis de intervención*, que procura establecer cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de una política pública determinada (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varonne, 2008, p. 65).

La acción estatal para la solución de ese problema colectivo, podría tomar tres formas en busca de modificar las conductas de estos grupos:

- a. imponerla de manera coercitiva, a través de obligaciones, prohibiciones, sistemas de autorizaciones previas, etc.,
- b. inducirla a través de incentivos económicos positivos o negativos, por ejemplo impuestos, exenciones fiscales, subvenciones, o
- c. sugerirla a través del cambio de referentes, de percepciones, o modificando-manipulando símbolos e información, como por ejemplo campañas de sensibilización, programas de formación, etc.

Si desea modificar la conducta de los grupos-objetivo sobre los que se focaliza, de una forma más o menos previsible, el Estado como tal, está obligado a anticipar las reacciones posibles de estos grupos. Para ello, las instituciones públicas pueden realizar un proceso de consulta y negociación con las partes involucradas y poner en marcha una implementación participativa de la política pública.

Una vez abordados los principales conceptos relacionados con las políticas públicas que sirven de base para el análisis de las referentes a la calidad en la administración pública de los países iberoamericanos, se procede a hacer una revisión de la literatura relacionada con las teorías que se consideran han impulsado la inserción de la calidad en la administración pública, incluyendo la nueva gestión pública, el neoinstitucionalismo, los sistemas de gestión de la calidad, los modelos de excelencia de la gestión y los sistemas nacionales de la calidad.

## **2. La nueva gestión pública**

El concepto de la gestión pública, como otros, se ha desarrollado vinculando la teoría y práctica, siendo este el camino para la consolidación de conceptos teóricos, lo que Bozeman (2006, p. 475) llama mantener un “escepticismo organizado” para enfrentar el alud de ideas, intuiciones, verdades obvias y experiencias que emanan de la práctica profesional. La disciplina debe buscar el equilibrio: ni científicos despegados de la realidad ni practicantes que dogmatizan y generen mitos de experiencias vividas.



## 2.1 La situación actual de la gestión pública

La evolución del concepto de gestión pública, según Enrique Cabrero Mendoza en el estudio introductorio del libro de Bozeman sobre la situación actual de la gestión pública (Bozeman, 2006, p. 19), ha ido en forma paralela a la evolución de la concepción de Estado, desde una *Estado gendarme* (siglo anterior y primer tercio de este siglo), preocupado exclusivamente por garantizar la seguridad y soberanía además de impartir la justicia, o sea un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer; pasando luego por el *Estado providencia* (desde la década de los treinta, primera fase del Estado benefactor) donde se amplían las responsabilidades estatales hacia la oferta de servicios públicos básicos, como educación, salud, vivienda y algunos otros, se expande la acción gubernamental, siendo el principal reto de tipo cuantitativo el lograr la cobertura de los servicios básicos, en esta fase los aparatos gubernamentales se convierten en productores masivos de servicios. Luego surge la concepción de *Estado omnipresente* (segunda mitad del siglo XX, fase amplia del Estado benefactor), que se caracteriza por una intervención del Estado más amplia hacia diversos sectores de actividad, la realidad se mueve dependiendo de lo que los consensos de los actores políticos de turno consideren estratégico para el desarrollo económico o lo que la dinámica internacional promueva como espacios viables de intervención, la norma jurídica queda atrás.

Finalmente surge el *Estado modesto o Estado regulador* (fines de la década de los setenta): el Estado omnipresente que entra en una profunda crisis de legitimidad, el Estado se compromete en la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos, lo público deja de ser un monopolio estatal volviendo a ser un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes (Bozeman, 2006, p. 21).

Surge la necesidad de entender, analizar y describir un sistema de redes de dependencias gubernamentales más que un aparato gubernamental, surgen como elementos de análisis: la toma de decisiones, la visión estratégica, el juego de actores, los problemas de eficiencia, las preferencias del cliente-usuario, se comienza a hablar de *public management* en los Estados Unidos. El supuesto básico es que un buen gobierno es aquel en el que el conjunto de redes de dependencia funcione bien, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agencias y agentes

externos y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce, esto es satisfacción al cliente y rendición de cuentas.

Mientras en Estados Unidos se impulsa la idea del *public management*, en muchos países se incorpora el término como un anglicismo, por ejemplo Francia, en España más bien se incorpora un galicismo: gestión pública (del francés *gestion publique*) y en algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública, aunque posteriormente se adopta en forma indistinta gestión o gerencia pública (Bozeman, 2006, p. 23).

Cabrero (Bozeman, 2006, p. 29) plantea que si bien la necesidad de gobiernos eficientes la comparten ambos contextos, la gestión pública nace en el contexto de un país con economía de bienestar como la de Estados Unidos, no comparable con el de la mayoría de los países latinoamericanos en situación de crisis económica permanente, con gran parte de grupos sociales que no disfrutan de los niveles mínimos de bienestar y algunos incluso sin siquiera alcanzar los mínimos de subsistencia. La modernización de las dependencias gubernamentales en los países desarrollados es un problema de gestión pública, pero en los países latinoamericanos es un problema más amplio e interconectado, es un problema de cambio político, social, económico, con diferencias de orden cultural e histórico, con problemas de abuso de poder y corrupción, el manejo de los asuntos públicos como propiedad privada, con problemas de gobernabilidad, inexistencia de interlocución gobierno-gobernados, con situaciones de carencias graves en los recursos públicos para atender necesidades y carencias graves en la democracia.

La búsqueda del gobierno eficiente bajo el concepto de la “gestión pública” puede representar un riesgo en tanto existe la posibilidad de caer en el *Estado hueco*, según lo advierten Briton Milward, Keith Provan y Bárbara Elseen su artículo “¿Qué es el Estado hueco?” del libro de Bozeman sobre la situación actual de la gestión pública (Bozeman, 2006, p. 411). El concepto de corporación hueca consiste en una operación con una pequeña instalación central que tuviera solo cuatro departamentos: investigación y desarrollo, diseño, mercadeo y control financiero, en forma análoga en lo público surge el concepto de “Estado hueco”, generado muchas veces por el afán de encontrar algún modo de hacer el trabajo sin costos directos para el contribuyente, fomentando la privatización, lo cual genera a su vez un problema al quedar la aplicación de políticas públicas en manos de entidades privadas ¿cómo controlar la conducta de personas que no son servidores públicos y cuya lealtad, además de servir a sus clientes, está comprometida con la prosperidad de sus propias empresas (organizaciones lucrativas) o con sus vocaciones altruistas (organizaciones no lucrativas)?

La prestación no gubernamental de servicios públicos plantea serias interrogantes ¿se están prestando de manera adecuada los servicios? ¿se está supervisando y controlando eficazmente el gasto del dinero de los contribuyentes? Otro efecto adicional del ahuecamiento del Estado puede ser la pérdida de capacidad para evaluar el desempeño de los contratistas, al haber entidades que se comportan como organizaciones públicas, pero sin responsabilidad pública.

Bajo este enfoque se define *oquedad* como el grado en que las dependencias del gobierno están separadas de su producción (Bozeman, 2006, p. 421), e incluye los siguientes aspectos:

- a. El grado en que el trabajo de una dependencia gubernamental se cede mediante contrato a terceras partes
- b. El grado de competencia por contratos entre las terceras partes
- c. El grado de control ejercido sobre las entidades contratadas
- d. El grado en que las terceras partes reciben facultades de administrar el sistema
- e. El grado de coordinación entre las terceras partes (la coordinación parece incongruente con la intensificación de la competencia para ganar contratos)
- f. El grado en que se evalúa el desempeño de las mismas

Se trata de relacionar estas características de la “oquedad” con el conjunto de variables dependientes que se utilizan para juzgar el desempeño gubernamental: eficiencia, eficacia, sensibilidad, responsabilidad y equidad.

Mark Emmert, Michael Crow y R. F. Shangraw en su artículo “¿La gestión pública en el futuro: las postortodoxia y el diseño de la organización” del libro de Bozeman sobre la situación actual de la gestión pública (Bozeman, 2006, p. 455), plantean que el contexto dentro del cual se deben estructurar y administrar las organizaciones públicas se ha transformado, citando por ejemplo: el papel del gobierno al lanzar y alimentar organizaciones cuasiprivadas, la intensificada disposición de la sociedad al litigio, las realidades del nuevo federalismo con cambios de la responsabilidad y autoridad, el continuo aumento de la privatización como instrumento de selección de políticas, la cambiante demografía de la fuerza de trabajo y la clientela, y el diluvio de tecnologías de información. Destacan además algunas corrientes hacia las que tienden las organizaciones en el marco de la gestión pública (Bozeman, 2006, p. 458):

- a. La complejidad social y organizacional
- b. La privatización y la interacción entre los sectores público y privado
- c. La continuación del cambio tecnológico
- d. Recursos y desarrollo limitado del sector público

- e. Diversidad de la fuerza de trabajo y la clientela
- f. El individualismo y la responsabilidad personal
- g. La calidad de vida y el ambientalismo
- h. Transiciones con continuidad, no revolución

La administración pública no debe estar subordinada a los políticos, excepto cuando a través de estos últimos se manifiesta la opinión de los ciudadanos, el concepto de gestión pública en busca de la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas, no siempre con éxito. Si bien es cierto, el desarrollo de los conceptos de la gestión pública ha permitido mejorar en gran medida la administración pública, la verdad es que todavía se está lejos de satisfacer los requerimientos ciudadanos.

Los asuntos de interés públicos en manos privadas, puede en algunos casos solventar la carencia de recursos de los gobiernos para atender las necesidades sociales, no obstante al prevalecer el interés de lucro, el esquema no ha permitido realmente superar los problemas de desigualdad y de exclusión y de daño ambiental.

Las organizaciones públicas requieren grandes transformaciones, no basta con adecuar conceptos y herramientas de la gestión privada para la mejora de la gestión pública, es necesario una reconceptualización de la gestión pública que permita su adecuación a los cambios acelerados del entorno: clientes exigentes, uso de tecnologías, preservación ambiental, inclusividad, cooperación, autogestión, pero sobre todo la búsqueda de una mejor calidad de vida.

La nueva gestión pública debe enfocarse en derribar las barreras organizacionales para la mejora, tal como lo recomienda Chan Kim en su libro *La estrategia del océano azul* (Kim & Mauborgne, 2008, pág. 164): la barrera de la percepción (organizaciones casadas con el status quo), la barrera de los recursos (recursos limitados), la barrera de la motivación (personal desmotivado) y la barrera política (oposición de los poderosos intereses creados), y para ello debe recurrir a la innovación para desarrollar nuevas soluciones para resolver viejos problemas.

En las organizaciones públicas deben procurarse mecanismos de coordinación interna, pero que aseguren al mismo tiempo una flexibilidad continua como respuesta al medio, en algunos casos el modelo empresarial aplicado a la administración pública puede dar buenos resultados, pero en algunos países iberoamericanos como por ejemplo los países centroamericanos esto ha sido así en las empresas públicas por sus características propias, no tanto en las dependencias del gobierno central.

## 2.2 Del modelo tradicional de administración pública a la nueva gestión pública

Desde principios de 1980 muchos países han venido emprendiendo reformas en el Estado y en sus administraciones públicas, siendo una de las corrientes más fuertes de esa reforma la Nueva Gestión Pública (NGP), que se inspira en la Administración Total de la Calidad (TQM por sus siglas en inglés) que surgió en los años cincuenta para la iniciativa privada.

La NGP plantea como ideas fundamentales las siguientes (Cuéllar, 2012):

- a. La eficiencia es el objetivo clave
- b. Descentralización de la adopción de decisiones
- c. Organizaciones pequeñas, más poder a los empleados de base
- d. Adelgazamiento de la burocracia
- e. Racionalización de los procedimientos
- f. Desregulación (relajar las normas con la finalidad de agilizar)
- g. Utilización de mecanismos de mercado
- h. Adecuar los recursos a los resultados
- i. Obsesión por el cliente, por su satisfacción
- j. Privatizar los servicios o, al menos, su gestión

El enfoque lo que busca es un cambio de paradigma de un modelo de administración pública tradicional a la nueva gestión pública, con varios aspectos diferenciadores (recursos y procesos, rendición de cuentas y controles y cultura organizacional) tal como se presenta en la tabla 1<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Ponencia presentada por el MSc. Harys Regidor Barboza, consultor internacional, en el marco del XII Congreso Centroamericano de Sociología: “Hacia una nueva ruta de la sociología centroamericana”. Celebrado del 3 al 6 de agosto del 2010, en la Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, de la Universidad de Costa Rica.

**Tabla 1 Cambio de paradigma: el paso del modelo tradicional de administración**

<b>ÁMBITO</b>	<b>MODELO TRADICIONAL</b>	<b>MODELO NGP</b>
1. Recursos y procesos	<p>a) Asignación de recursos basada en la justificación del gasto.</p> <p>b) Los procesos se apegan a los reglamentos.</p> <p>c) Evaluación agregada.</p>	<p>a. Asignación de recursos basada en mediciones de desempeño.</p> <p>b. Rediseño de procesos administrativos para la obtención de resultados.</p> <p>c. Evaluación con base en resultados.</p>
2. Rendición de cuentas y controles	<p>a) Rendición de cuentas política y jerárquica.</p> <p>b) Control basado en insumos.</p> <p>c) Involucra poco a la ciudadanía en el proceso de políticas públicas.</p>	<p>a) Rendición de cuentas con base en recursos utilizados y metas alcanzadas.</p> <p>b) Control basado en resultados</p> <p>c) Involucra más a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de las políticas.</p>
3. Cultura organizacional	<p>a) Burocrática, apegada a procedimientos y rutinas.</p> <p>b) Poco flexible y resistente al cambio.</p> <p>c) Respuesta ineficaz a la cambiante demanda ciudadana.</p>	<p>a) Busca mejorar el desempeño.</p> <p>b) Otorga autonomía presupuestal y de gestión a las agencias para permitirles flexibilidad.</p> <p>c) Busca la satisfacción del ciudadano.</p>

*Fuente:* Adaptación de Pardo, M. d. (2007). Transparencia y acceso a la información: presupuestos de la gestión pública moderna. En I. N. Pública (Ed.), Transparencia y acceso a la información: presupuestos de la Gestión Pública moderna. México.

Algunos actores se han mostrado muy críticos con la NGP, Ramió (2005) plantea una serie de problemas que ha tenido y puede tener la implantación de la NGP en los países latinos:

- a. El impacto de la NGP sobre la definición del papel y las características de los modelos de Estado y regímenes de bienestar.
- b. Los problemas derivados de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa.
- c. El impacto de la NGP sobre las culturas administrativas de los países latinos.
- d. Las consecuencias negativas de algunas estrategias de la NGP sobre el control de la agenda pública por parte de las instituciones públicas y los problemas de “capturas” y de potenciales pautas de corrupción.
- e. La flexibilidad que aporta la NGP, que permite teóricamente configurar un modelo de gestión posburocrático pero que, en algunas ocasiones, puede derivar en sistemas preburocráticos de base clientelar. (Ramió & Salvador, 2005, pp. 67-68)

Los mismos autores presentan a su vez una serie de propuestas para contribuir a superar los problemas descritos y facilitar la implantación de las estrategias de la NGP sin causar situaciones indeseadas en las administraciones públicas latinoamericanas:

- a. Definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación.
- b. Equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la NGP con la implantación de valores neopúblicos. Primero deben asentarse unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista.
- c. Hay que implantar la administración relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que esos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes.
- d. Implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos. (2005, p. 118)

La implementación en la administración pública de lo propuesto por Ramió, puede coadyuvar a las organizaciones a enfrentar con éxito los cambios en el contexto experimentados en los últimos años, que Ramírez (El mito del trabajo en equipo, 2011, pág. 6) resume en:

- a) de la fuerza física a la especialización del conocimiento,
- b) del autoritarismo a la participación,
- c) sistema políticos y de gobierno,
- d) cambio global,
- e) equipos de trabajo,
- f) compromiso y responsabilidad social y ecológica.

Estas propuestas, así como la implantación de la calidad en la gestión pública pueden contribuir a un rendimiento positivo de las estrategias de la NGP para coadyuvar a mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países iberoamericanos y con ello contribuir al desarrollo humano de sus sociedades.

A partir de las críticas que se hacen a la NGP, surgen los enfoques neoinstitucionalistas orientados a recuperar el valor de lo “público” y cuyas principales características se describen en el apartado siguiente.

### **3. Los enfoques neoinstitucionalistas en contraposición a la NGP**

Se hace necesario revisar los postulados de la NGP de cara a su adecuación tanto en las particularidades del sector público como en las características propias y diferenciadas de realidades institucionales no anglosajonas, como es el caso de las administraciones públicas latinoamericanas. Al respecto Mintzberg (2005, p. 181) plantea que “gracias a este tipo de lógica (la NGP), gran parte del sector público ha perdido su camino y vaga de un lado a otro, como amnésicos que pretenden ser empresas”.

Desde hace varias décadas la mayor parte de los países latinoamericanos han logrado establecer y consolidar sistemas políticos democráticos, pero estos sistemas no han conseguido detener un creciente descontento de la población hacia las organizaciones políticas establecidas, las instituciones públicas, el desarrollo económico y social y sobre todo su redistribución.

A pesar que dentro de los procesos de reforma, la NGP ha logrado los mayores éxitos en cuanto a su aplicación, la debilidad institucional persiste e incluso se incrementa y los aparatos públicos no muestran un mayor nivel de eficacia y eficiencia en la generación de los impactos que se presuponían en cuanto al alcance del desarrollo humano en la región, la NGP no solo no ha incentivado el fortalecimiento institucional sino que incluso lo ha frenado (Ramíó & Salvador, 2005, p. 12).

Aunque es obvio que algunos principios institucionales de carácter weberiano resultan obsoletos, otros están vigentes para una institución pública: la igualdad, la equidad, la capacidad y mérito en el acceso y la progresión profesional en el servicio civil o la jerarquía, entre otros, son elementos clave



para fortalecer un sistema institucional público. El abandono de estos principios burocráticos, han resultado en la adopción de unas estrategias de gestión fragmentadas, poco profundas y basadas en una serie de modas apoyadas en instrumentos operativos de gestión, que acaban concentrando la atención y los recursos de los poderes públicos en visiones a corto plazo que no suelen tener continuidad (Ramió & Salvador, 2005, p. 13).

Ramió (2005, p. 14) describe algunos ámbitos necesarios para revisar el impacto de las reformas impulsadas por la NGP en la configuración institucional de las administraciones públicas de los países de América Latina:

1. Los procesos de reproducción de instituciones propias de otros contextos de referencia.
2. La inestabilidad y la falta de continuidad institucional como rasgo distintivo de buena parte de los sistemas administrativos latinoamericanos.
3. La ausencia de un servicio civil de carrera y/o los problemas de su diseño institucional.
4. Los valores neoliberales, empresariales e instrumentales que afectan desde el modelo de Estado hasta las pautas culturales con las que operan los empleados públicos.
5. La administración relacional y el partenariado entre la dimensión pública y la dimensión privada. El modelo de gestión conocido como “terciarización” puede parecer positivo como planteamiento, pero si no se implanta correctamente puede generar importantes problemas y asimetrías sociales.
6. El planteamiento con el que se proponen utilizar las tecnologías de la información y la comunicación y la implantación del denominado gobierno electrónico. La implantación de las tecnologías podría tener impactos en ámbitos clave como la equidad, la igualdad o la propia imagen y legitimidad de los gobiernos que las impulsan.
7. La consultoría internacional como agente que promueve dinámicas de isomorfismo institucional.

El análisis de estos ámbitos clave para el diseño institucional de las administraciones públicas latinoamericanas se plantea desde los denominados enfoques neoinstitucionalistas (Ramió & Salvador, 2005, p. 40), que privilegian aspectos como:

- a. La propuesta de reforzar los valores hacia el aspecto público de los empleados públicos.
- b. El reconocimiento de nuevos derechos con garantía a los ciudadanos.

- c. La satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos como horizonte, así como la simplificación del sistema o del procedimiento y el tiempo de acceso al mismo.
- d. Actuar con principios y valores, como la universalidad y la igualdad.
- e. Incrementar la calidad y el número de los servicios públicos.

Dentro de este marco del neoinstitucionalismo, se propone potenciar los siguientes valores en las organizaciones públicas: la lealtad institucional, la integridad, objetividad e independencia, la competencia técnico-profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, el compromiso y responsabilidad del liderazgo político, el control y responsabilidad que se deriva del marco legal, la orientación deontológica y adaptación profesional y condiciones de gestión vinculadas a las especificidades del sector público.

Con la aplicación de las herramientas de gestión de la NGP para la mejora de la administración pública y la recuperación de lo “público” promovida por los enfoques neoinstitucionalistas, ambas compartiendo como factor común la preocupación por acercar cada vez más los servicios públicos a la ciudadanía, empiezan a cobrar importancia los aspectos relacionados con la calidad en la gestión pública, tal como se describe en la siguiente sección.

#### **4. Calidad en la gestión pública**

Los conceptos, técnicas y herramientas de la calidad que inicialmente se enmarcaron en el ámbito privado, fueron posicionándose con el transcurso del tiempo también en el ámbito público, de ahí la importancia de abordar algunas características de la calidad en los servicios públicos así como describir como el concepto de la nueva gestión pública ha venido evolucionando hacia el concepto de calidad en la gestión pública.

##### **4.1 La calidad en los servicios públicos**

La pregunta clave que deben hacerse hoy en día las organizaciones es ¿estamos dando a nuestros clientes lo que esperan: servicios de calidad? En la mayoría de los casos la respuesta es NO, y ¿por qué?, algunos aspectos inciden en que no se esté haciendo, entre ellos se pueden mencionar algunas debilidades de las organizaciones tradicionales:

- a. Primero la estructura, después los procesos y por último los clientes
- b. No se escucha la voz del cliente
- c. No se escucha la voz de los procesos
- d. No se gerencia la participación del personal
- e. Gerenciada por políticos y no por gerentes

Muchas de las organizaciones tradicionales no se han dado cuenta, o no quieren darse cuenta, que “el cliente es su razón de ser”, no han desarrollado por lo tanto una cultura de calidad total que podría definirse como la capacidad de una organización de producir bienes y servicios que proporcionen a los usuarios el nivel de satisfacción que espera, o de sobrepasarlo. Ante este panorama la pregunta es ¿en qué nivel de la pirámide de satisfacción del cliente se encuentra la organización? (figura 1):

**Figura 1 Pirámide de satisfacción del cliente**



Fuente: Área de Gerencia Social. (2011). Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José: ICAP.

Muchas organizaciones, probablemente ni siquiera se ubican en el nivel inferior de la pirámide (figura 1), o sea no logran cumplir con los requisitos mínimos de los clientes: que las reglas sean claras y sencillas, no confusas y complejas, así como objetivas y no discrecionales; que los plazos sean definidos y no abiertos; que los pasos y requisitos de los trámites públicos sean únicos y no duplicados; y claro está, que haya transparencia y claridad de la información y que esta sea accesible y sistematizada (Área de Gerencia Social, 2011, p. 5).

La realidad a la que se enfrenta la ciudadanía al recibir servicios públicos, se caracteriza por situaciones como las descritas a continuación (Área de Gerencia Social, 2011, p. 6):

- 1 Se le solicita dos o más veces la misma información, para un mismo trámite u otro en la misma institución.
- 2 Se le solicita información que la misma entidad emite o posee.
- 3 Se le cuestiona autorizaciones firmes de otras entidades u órganos.
- 4 Se le solicitan requisitos o información que está en trámite en otra entidad.
- 5 Se inventan requisitos.
- 6 Se le niega información sobre trámites y requisitos realizados en sus oficinas.
- 7 Se le exige presencia física.
- 8 Debe acudir a más de una instancia, para un mismo trámite o requisito con un mismo fin.

A pesar de que se sabe que no se le está dando al ciudadano lo que espera, cuando las organizaciones desarrollan procesos de análisis y mejora se dan algunas malas prácticas como es la contratación de consultores para que hagan el trabajo, o la conformación de equipos de trabajo que analizan los problemas, generan soluciones pero no tienen apoyo de los “de arriba”, y pero aun, no se le da seguimiento a la mejoras.

#### **4.2 De la nueva gestión pública a la calidad de la gestión pública**

Tal como se ha abordado en las secciones anteriores, la incorporación de ideas y estrategias del ámbito de la empresa privada para enfrentar los problemas de la administración pública, ha tenido su mayor exponente en la corriente de la NGP, que se origina en el *New Public Management* (NPM) de la segunda mitad de los años ochenta, que tal como menciona García (Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social, 2012) “en el transcurso de los años noventa, el concepto de Nueva Gestión Pública,

asociado fundamentalmente al NPM, refleja el espíritu del Consenso de Washington de aligerar la Administración Pública, al mismo tiempo que se dota de criterios de eficacia y eficiencia procedentes del sector privado”.

No obstante, ante los resultados no tan positivos de esta corriente en la mejora de las administraciones públicas, principalmente en América Latina, emerge una nueva orientación que se centra más en la recuperación del Estado, lo que la CEPAL ha denominado como el *retorno a lo público*. De tal manera que la idea de la Nueva Gestión Pública sufre una importante modificación, por cuanto ahora se trata de hacer compatible el Estado necesario con la necesidad de superar los tradicionales problemas de la Administración Pública (García Quesada, 2012).

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha jugado un papel preponderante en esta propuesta del retorno a lo público, lo que se evidencia en su publicación: “Una Nueva Gestión Pública para América Latina” (1999), y más recientemente, dando énfasis a la “Gestión Pública de Calidad” que se plasma en el documento elaborado por el propio CLAD, aprobado en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en San Salvador en 2008, denominado “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública” (2008). Para la elaboración de esta Carta se parte de varios documentos antecedentes del CLAD: Una Nueva Gestión Pública para América Latina, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y el Código Iberoamericano del Buen Gobierno (2006), el énfasis está en la Gestión Pública de Calidad, que en la Carta se define como (inc. 2, cap. I):

La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad (Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 2008).

La Carta plantea el siguiente objetivo de la Gestión Pública de Calidad (inc. 3, Cap. I):

- a. Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en: *i.* Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y *ii.* Una gestión pública para resultados.
- b. La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la sociedad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.
- c. La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.
- d. La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

Se incluyen en la Carta un conjunto de principios inspiradores de una Gestión Pública de Calidad: 1) de servicio público, 2) de legitimidad democrática, 3) de transparencia y participación ciudadana, 4) de legalidad, 5) de coordinación y cooperación, 6) de ética pública, 7) de acceso universal, 8) de continuidad en la prestación de servicios, 9) de imparcialidad, 10) de eficacia, 11) de eficiencia, 12) de economía, 13) de responsabilización y 14) de evaluación permanente y mejora continua.

Los gobiernos iberoamericanos pueden apoyarse en la Carta, en su proceso de acercamiento hacia una gestión pública de calidad, aprovechando la información que incluye: orientaciones, acciones e instrumentos para desarrollar estrategias de calidad en la gestión pública, así como una relación de derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad. Precisamente, a partir de lo sugerido en la Carta, los países iberoamericanos, al igual que lo han hecho otros países alrededor del mundo, ha instaurado premios nacionales a la calidad basándose en los modelos de excelencia en la gestión que se detallan en la siguiente sección.

## **5. Modelos de excelencia en la gestión**

En el desarrollo del concepto y las técnicas de calidad se sentaron bases que han permitido la construcción de modelos de calidad o excelencia que den líneas guías a las empresas y organizaciones que tengan el interés de mejorar sus procesos, sus gestiones y en general cada uno de los aspectos que pertenecen a dicha empresa.

Los modelos proveen conceptos claves que deben ser revisados y evaluados; y es, a través de esa evaluación, que se logran dar los pasos necesarios hacia la mejora de la organización.

Los modelos principales a nivel mundial son el Modelo Deming, el Modelo Malcolm Baldrige y el modelo EFQM. Se puede decir que todos los demás modelos regionales y nacionales surgieron de una contextualización de estos modelos, según las necesidades específicas del lugar en donde se vaya a implantar, como son el caso del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y el Marco Común de Evaluación (modelo CAF por sus siglas en inglés) (tabla 2).

**Tabla 2 Principales Modelos de Excelencia en la Gestión**

<b>MODELO</b>	<b>ORIGEN</b>
Modelo Deming	Japón
Modelo Malcolm Baldrige	Estados Unidos
Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad)	Europa
Modelo CAF (Marco Común de Evaluación)	Europa
Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión	Iberoamérica

*Fuente:* Adaptado de Nava (¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales, 2005)

Como se detalla en las siguientes secciones, cada uno de los modelos listados en la tabla 2, presenta sus particularidades, producto de las características de los países donde surgieron, pero todos tienen como factor común su orientación a la búsqueda de la excelencia en la gestión.

## **5.1 Modelo Deming**

Este modelo surge a partir de la teoría desarrollada por el estadístico E. W. Deming resumida en los catorce puntos para que las organizaciones lleguen a una posición de productividad y competitividad, las siete enfermedades mortales de las organizaciones y los obstáculos que éstas llegan a enfrentar en su proceso de mejora de calidad.

Además Deming propone el uso del ciclo PHVA, planear, hacer, verificar y actuar, también llamado ciclo Shewhart o ciclo de la calidad (Gutiérrez Pulido, 2014) para lograr la mejora, pero sabiendo que el proceso de mejora no termina y que siempre se deben repetir dichos pasos, por lo cual se utiliza la imagen de un ciclo y no de una línea.

Los catorce puntos o principios de Deming (Gutiérrez Pulido, 2014) se muestran en la tabla 3. Cuando una organización logra dominar los catorce puntos expuestos anteriormente, entonces estará en capacidad de mantener a raya las siete enfermedades mortales, las cuales son:

1. Falta de constancia en el propósito.
2. Énfasis en las utilidades a corto plazo.
3. Evaluación según el desempeño, calificación de méritos o revisión anual del desempeño.
4. Movilidad de la administración.
5. Dirigir la empresa basándose únicamente en cifras visibles.
6. Costos excesivos de la atención médica de los empleados, lo cual aumenta los costos finales de bienes y servicios.
7. Costos excesivos de garantía.



**Tabla 3 Principios de Deming**

<b>Nº</b>	<b>Principio</b>
1	Crear constancia de propósito para la mejora de productos y servicios.
2	Adoptar una nueva filosofía.
3	Dejar de confiar en la inspección masiva.
4	Poner fin a la práctica de conceder negocios con base en el precio únicamente.
5	Mejorar constantemente y por siempre el sistema de producción y servicios.
6	Instituir la capacitación.
7	Instituir el liderazgo.
8	Eliminar el temor.
9	Superar los problemas entre los departamentos.
10	Eliminar los lemas, las exhortaciones y las metas de producción para la fuerza laboral.
11	Eliminar las cuotas numéricas.
12	Remover las barreras que impiden el orgullo de un trabajo bien hecho.
13	Estimular la educación y la autoestima.
14	Tomar medidas para llevar a cabo la transformación.

*Fuente:* Gutiérrez Pulido, H. (2014). Calidad y productividad. México D.F.: McGraw Hill.

Para concluir, respecto al Modelo Deming, cabe destacar que lo que se pretende es retar a las empresas a autoevaluarse de manera objetiva, clarificando sus metas y redefiniendo la estrategia que se haya estado empleando hasta ese momento para asegurar la calidad y la integridad del proceso, con lo cual se tiene certeza de que el producto o servicio dado están enmarcados en una estructura eficiente y funcional.

## 5.2 Modelo Malcom Baldrige

Este modelo nació a principios de los años ochenta, como una reacción del gobierno estadounidense ante la fuerza que traía la industria japonesa impulsada por los métodos de Deming y Juran y su desarrollo técnico debido a los trabajos de Ishikawa, Taguchi, Shingo, entre otros.

Durante muchos años los productos estadounidenses habían acaparado el mercado estableciendo estándares de calidad y de procedimientos, pero debido al *establishment* que existía, muchas organizaciones dejaron de lado sus avances y se dedicaron a producir en masa, sin buscar mejoras sustanciales más allá de aquello que les significara utilidades mayores.

Por lo anterior es que los dirigentes económicos de Estados Unidos realizaron esfuerzos por crear conciencia, desarrollar planes y poner en práctica programas que sirvieran como plataforma para el despegue de las empresas estadounidenses hacia el nuevo contexto mundial de industria y calidad. Es así como, en 1987 se establece el Premio Nacional de Calidad Malcolm Baldrige por el Congreso de Estados Unidos de América (Nava, 2005), entregándose por primera vez en 1988 a las empresas Motorola Inc., Global Metallurgical Inc. y Westinghouse Electric Corporation Commercial Nuclear Fuel Division.

Este modelo utiliza conceptos claves para el desarrollo del diagnóstico, los cuales son: liderazgo, manejo de clientes, mejoramiento continuo e innovación, participación y desarrollo de las personas, respuesta rápida al mercado, enfoque de sistema, gestión por hechos y resultados, desarrollo de relaciones de cooperación interna y externa y la responsabilidad corporativa con la sociedad.

Los criterios del Modelo Baldrige hacen énfasis en un sistema que todas las áreas de la organización se entiendan y colaboren para obtener los mejores resultados en cada una de las actividades que se hagan.

Nava (2005) establece que el rol de los criterios para la empresa que aplique el modelo son: ayudar a mejorar las prácticas del desempeño organizacional, facilitar la comunicación y compartir las mejores prácticas de información entre las organizaciones de todo tipo y además se convierte en una herramienta de trabajo para el entendimiento del desempeño de la administración y en una guía para la planeación y oportunidad en el aprendizaje.

Los criterios del modelo se elaboran con base en una serie de valores interrelacionados. Dichos valores son parte integral de las organizaciones de alto rendimiento y son esenciales para que las empresas puedan establecer

sus requerimientos enfocándose en los resultados de su trabajo por medio de acciones y reacciones.

Los valores centrales del modelo Malcom Baldrige (Steel, 2013) se presentan en la tabla 4.

**Tabla 4 Valores centrales del modelo Malcom Baldrige**

<b>Nº</b>	<b>Valor central</b>
1	Líder con visión
2	Excelencia en el manejo de clientes
3	Aprendizaje organizacional y del personal
4	Valorando a empleados y socios
5	Agilidad
6	Enfoque en el futuro (Sostenibilidad)
7	Gestión para la innovación
8	Gestión por hechos
9	Responsabilidad pública y ciudadana
10	Enfoque en resultados y valor creado
11	Perspectiva en sistemas

Fuente: Steel, P. (2013). Baldrige Excellence. Recuperado el 23 de agosto de 2010, de Baldrige Excellence: <http://www.baldrige21.com/BaldrigeCOREVALUES.html>

Tal como verse en la tabla 4, para la definición de los valores centrales del modelo Baldrige, se tomaron como base algunos de los catorce puntos de Deming publicados varias décadas atrás.

### **5.3 Modelo EFQM**

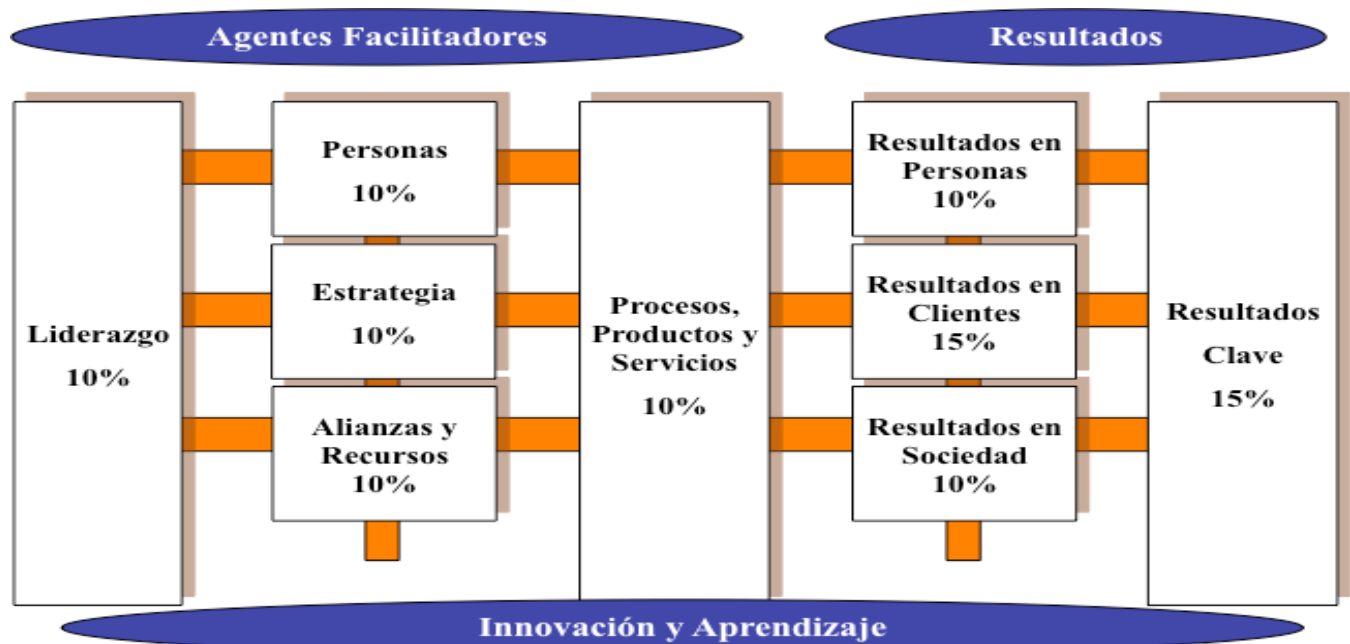
En 1988, catorce Directores Ejecutivos (CEO por sus siglas en inglés, Chief Executive Officer) de empresas líderes en Europa, se unieron para desarrollar un modelo de gestión que ayudara a incrementar la competitividad de las organizaciones europeas con respecto al resto del mundo, con el fin de posicionarse como líderes en los diferentes mercados existentes. Fue entonces que se creó la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, o EFQM por sus siglas en inglés (European Foundation for Quality Management).

Con el apoyo de la Comisión Europea en la Política Europea para la Promoción de la Calidad, los miembros fundadores crearon el Modelo de Excelencia EFQM para: a) estimular y asistir a los equipos de gestión en adoptar los principios de excelencia para las organizaciones, b) mejorar la competitividad de la industria europea y c) cerrar la brecha de competitividad que existía entre Europa y Estados Unidos de América y Japón.

En 1992 se entregó por primera vez el Premio Europeo a la Calidad (EQA, European Quality Award), siendo dirigido a grandes empresas. El modelo se ha ido ampliando hacia nuevos ámbitos, siendo así que en 1995 se publica una versión para el sector público, en 1997 el modelo es adaptado para aplicarse en las PyMES (Club Gestión de Calidad, 2011). Luego, se han hecho revisiones con el fin de mantener actualizado y relevante el modelo, siendo la más reciente la presentada en setiembre del 2009 y que empezó a aplicarse en el 2010.

El EFQM plantea un marco de referencia basado en 9 criterios, 5 agentes facilitadores (causas) y 4 criterios de resultados (efectos) tal como se muestra en la figura 2. (García Aranda, 2012) .

**Figura 2 Modelo EFQM**



Fuente: García Aranda, J. (2012). Los sistemas de premiación a la calidad en las administraciones públicas. Madrid, España: Fundación CEDDET

El uso del Modelo EFQM presenta beneficios tales como:

- a. Establecer puntos fuertes y áreas de mejora de la organización
- b. Ofrecer una evaluación sistemática, basada en hechos y no en percepciones subjetivas.
- c. Permitir la comparación con los resultados de otras organizaciones de referencia.
- d. Favorecer la gestión por procesos y permite hacer un diagnóstico sobre el estado y evolución
- e. Producir un incremento en las ventas y una disminución en los costos de la empresa.
- f. Proporciona una forma de entender la excelencia.
- g. Facilitar un instrumento para estructurar las áreas a mejorar.
- h. Ayudar con una guía para el diagnóstico.

Así como el modelo Deming se basa en los catorce puntos citados anteriormente y el modelo Baldrige en los once valores centrales, el modelo EFQM se fundamenta en los ocho conceptos fundamentales que se presentan en la tabla 5.

**Tabla 5 Conceptos fundamentales modelo EFQM**

Nº	Concepto fundamental
1	Alcanzar resultados equilibrados
2	Añadir valor para los clientes
3	Liderar con visión, inspiración e integridad
4	Gestionar por procesos
5	Alcanzar el éxito a través de las personas
6	Fomentar la creatividad y la innovación
7	Construir Alianzas
8	Tomar responsabilidad para un futuro sostenible

Fuente: Club Gestión de Calidad. (2011). Club Excelencia en Gestión. Recuperado el 1 de setiembre de 2010, de Club Excelencia en Gestión:

<http://www.clubexcelencia.org/ejes/EXCELENCIA/ModelosAvanzadosdeGestion/ModeloEFQM20>  
10

La aplicación del modelo EFQM busca aumentar la competitividad de la organización por medio de un incremento en la rentabilidad, un mejor clima de trabajo, y una excelente calidad de servicio que toma en cuenta los requisitos legales, las necesidades y expectativas de los clientes.

#### **5.4 Modelo CAF**

El Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés) fue creado para lograr un diagnóstico de las organizaciones, determinar la posición en la que se encuentran, definir las fortalezas y debilidades y establecer un plan de acción con medidas correctoras, a través de la introducción de la autoevaluación y la gestión de calidad, permitiendo conocer la dirección hacia la cual se dirigen las entidades, con el fin de obtener excelencia en las instituciones públicas (Ministerio de Administración Pública, 2010).

Se constituye en una herramienta de Gestión de Calidad inspirada en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de Calidad (EFQM) y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer. Está basado en la premisa de que los resultados excelentes en el rendimiento de la organización, en los ciudadanos/clientes, en las personas y la sociedad, se alcanzan por medio de un liderazgo que dirija la estrategia y la planificación, las personas, las alianzas y recursos y los procesos.

Surgió del esfuerzo cooperativo de los Ministros responsables de la Administración Pública, pertenecientes a los diferentes países integrantes de la Unión Europea (UE); a solicitud de los Directores Generales, se designó al Grupo de Servicios Públicos Innovadores de la Unión Europea para el desarrollo de la nueva versión del CAF.

El CAF es una herramienta de autoevaluación cuya concepción fue promovida para las organizaciones públicas, dando lugar a un esquema uniforme de evaluación para dichas organizaciones, caracterizado por su sencillez y compatibilidad con otros modelos usados en diferentes países, por lo que resultó idóneo para aplicarlo en las administraciones nacionales de la Unión Europea.

En 1999 fue publicada la Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, con el objetivo de que los gestores de este sector contaran con un instrumento funcional, para realizar la autoevaluación de sus organizaciones, siguiendo las directrices del modelo EFQM de Excelencia.

En el año 2000, en la Primera Conferencia Europea de la Calidad para las Administraciones Públicas celebrada en Lisboa, fue presentada una versión piloto del CAF, sirviendo de cimiento la experiencia obtenida de su

implantación y uso a la nueva versión. En el 2002 se presenta la primera versión y cuatro años después la segunda, utilizándose en casi novecientas organizaciones públicas europeas entre el período comprendido entre el 2000 al 2005; sin embargo, en diferentes países de otros continentes se está utilizando como: China, Brasil, República Dominicana, Oriente Medio y Guatemala, llegando a dos mil usuarios en el año 2010 (Staes, Thijs, Stoffels, & Heidler, 2011).

El CAF se define como una herramienta diseñada para que las organizaciones del sector público ejecuten su autoevaluación, mejoren su rendimiento mediante técnicas de gestión de calidad. Es aplicable a todos los ámbitos del sector (nacional, federal, regional y local), así como, a toda una entidad o parte de ella, ya sea como constituyente de un programa de reforma o fundamento para orientar esfuerzos de mejora en las organizaciones (Ministerio de Administración Pública, 2010).

El CAF contiene cuatro propósitos fundamentales:

1. Identificar las características comunes (fortalezas y debilidades) de las organizaciones del sector público.
2. Servir como herramienta introductoria para que los administradores públicos que deseen mejorar el rendimiento de su organización.
3. Hacer de “puente” entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de calidad, creando una Cultura de Calidad y servir para introducir dichos modelos.
4. Facilitar el benchmarking entre las organizaciones del sector público.

El modelo CAF toma como base los conceptos fundamentales del modelo EFQM, para la definición de sus principios de excelencia (tabla 6).

**Tabla 6 Principios de excelencia del modelo CAF**

<b>Nº</b>	<b>Principio de excelencia</b>
1	Orientación al ciudadano, cliente y /o usuario
2	Liderazgo y coherencia
3	Gestión por procesos y hechos
4	Involucramiento de las personas
5	Mejora continua e innovación
6	Alianzas mutuamente beneficiosas
7	Responsabilidad social corporativa
8	Orientación a resultados

*Fuente:* Ministerio de Administración Pública. (2010). Marco Común de Evaluación. Formación de equipos autoevaluadores para el mejoramiento de la Calidad en la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones SEAP.

Posee una estructura inspirada en el Modelo EFQM de Excelencia, compuesta por nueve aspectos (llamados en el modelo criterios) que deben ser tomados en cuenta en el análisis de cualquier organización, aspectos sujetos a ser examinados al realizar una evaluación.

Los primeros cinco criterios son referentes a los Agentes Facilitadores, los cuales determinan el funcionamiento de la misma, entre los que se mencionan: el liderazgo, la estrategia y planificación, la gestión de los recursos humanos, alianzas y recursos; y la gestión de los procesos y del cambio.

Además, cuatro criterios sobre los resultados que miden la percepción de la organización, por parte de los integrantes de la entidad, así como, de los que reciben los servicios tanto clientes, ciudadanos y la sociedad; entre éstos se encuentran: resultados en las personas, resultados orientados a los clientes/ciudadanos, resultados en la sociedad y resultados clave del rendimiento. A su vez, cada uno de estos criterios se subdivide en distintos subcriterios, consignándose un total de veintiocho, los cuales explican el contenido de cada criterio al que pertenecen.

### **5.5 Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión**

El Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión es aplicable a empresas privadas e instituciones públicas de cualquier sector de actividad y tamaño (Cabuya, 2010), de carácter multinacional, creado para servir de



referencia a los distintos modelos de excelencia nacionales de los países iberoamericanos.

El modelo fue desarrollado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), quien se encarga de actualizar y difundir en forma gratuita y es la base del Premio Iberoamericano de la Calidad.

Los objetivos del modelo son (Cabuya, 2010):

- a. Mejorar la competitividad y la productividad a través de la calidad y de la excelencia
- b. Reconocer a las organizaciones iberoamericanas de clase mundial por la excelencia de su gestión
- c. Promover el uso de modelos de organización que conducen a la excelencia
- d. Desarrollar redes que robustezcan el entorno iberoamericano de calidad.

Estos objetivos se traducen en criterios que son los que se evalúan tal como se presenta en la tabla 7.

**Tabla 7 Criterios del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión**

Nº	Criterio	Puntajes
1	Liderazgo y estilo de gestión	140
2	Política y estrategia	100
3	Desarrollo de las personas	140
4	Recursos y asociados	100
5	Clientes	120
6	Resultados de clientes	110
7	Resultados del desarrollo de las personas	90
8	Resultados de sociedad	90
9	Resultados globales	110

*Fuente:* Cabuya, M. (2010). Descripción iberoamericana de los modelos de la calidad y excelencia, implementados en entidades públicas. Bogotá, Colombia: Acción Social.

La organizaciones que implantan este modelo de excelencia y se postulan al premio, si reciben un evaluación favorable obtienen el premio por parte de los mandatarios de los países en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica.

Tal como se indicó anteriormente, los modelos de excelencia de la gestión descritos son la base para el funcionamiento de los premios nacional a la calidad. Además de las políticas públicas para la instauración de los premios nacionales a la calidad, en el presente trabajo se analizan las políticas públicas formuladas por los países centroamericanos para la implementación de los sistemas nacionales de la calidad, que tienen su origen en los sistemas de gestión de la calidad y en las infraestructuras nacionales de la calidad que se describen en las secciones siguientes.

## **6. Sistemas de gestión de la calidad en la gestión pública**

En esta evolución hacia la calidad en la gestión pública, las organizaciones del sector público en los países iberoamericanos han hecho esfuerzos por implementar sistemas de gestión de calidad que les asegure la sostenibilidad de un servicio de calidad hacia la ciudadanía. Dentro de estos esfuerzos, destacan la implementación de sistema de calidad bajo las normas ISO9000, así como la conformación a nivel de país de una infraestructura nacional de la calidad, constituida por cuatro componentes básicos: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica; ambos se describen en los siguientes apartados.

### **6.1 Sistemas de gestión de la calidad basados en la normas ISO9000**

Cada vez más las organizaciones desarrollan a lo interno sistemas de gestión de la calidad, con el fin de asegurar productos y servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de sus clientes, siendo los sistemas de gestión de calidad más difundidos mundialmente los basados en las normas internacionales ISO9000 las cuales se describen seguidamente.

La familia de Normas ISO 9000 (Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, 2009) está conformada por las siguientes normas:

- a. La Norma ISO 9000 describe los fundamentos de los sistemas de gestión de la calidad y especifica la terminología para los sistemas de gestión de la calidad.
- b. La Norma ISO 9001 especifica los requisitos para los sistemas de gestión de la calidad aplicables a toda organización que necesite demostrar su capacidad para proporcionar productos que cumplan los requisitos de sus clientes y los reglamentarios que le sean de aplicación y su objetivo es aumentar la satisfacción del cliente.
- c. La Norma ISO 9004 proporciona directrices que consideran tanto la eficacia como la eficiencia del sistema de gestión de la calidad. El objetivo

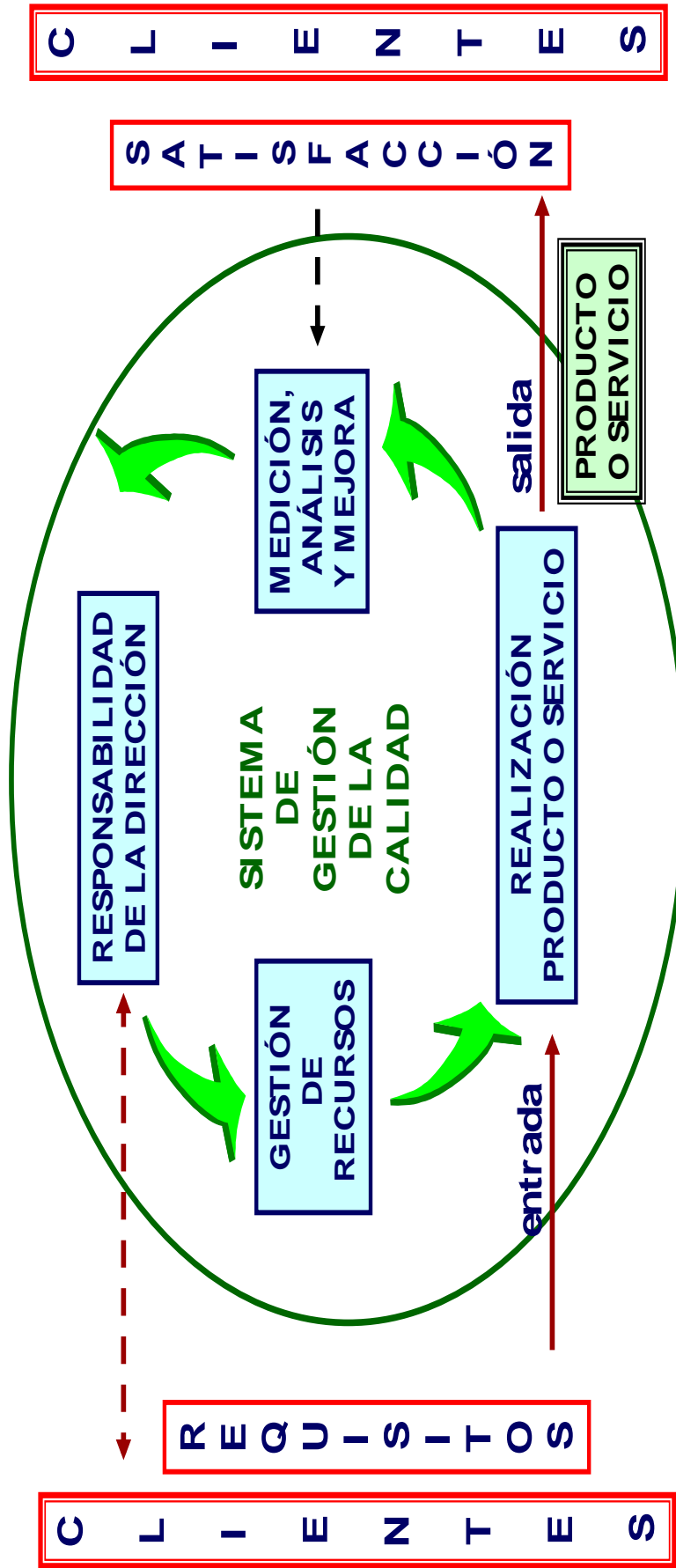
de esta norma es la mejora del desempeño de la organización y la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas.

- d. La Norma ISO 19011 proporciona orientación relativa a las auditorias de sistemas de gestión de la calidad y de gestión ambiental.

Todas estas normas juntas forman un conjunto coherente de normas de sistemas de gestión de la calidad que facilitan la mutua comprensión en el comercio nacional e internacional.

En la figura 3 se presenta el modelo de proceso de gestión de calidad en el que se sustenta la norma ISO9001.

Figura 3 Modelo de proceso de gestión de calidad



## MODELO DE PROCESO DE GESTIÓN DE CALIDAD

Fuente: Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (2009)

Se han identificado ocho principios de gestión de la calidad que pueden ser utilizados por la alta dirección con el fin de conducir a la organización hacia una mejora en el desempeño (Cabuya, 2010, p. 26):

**Enfoque al cliente:** Las organizaciones dependen de sus clientes y por lo tanto deberían comprender las necesidades actuales y futuras de los clientes, satisfacer los requisitos de los clientes y esforzarse en exceder las expectativas de los clientes.

**Liderazgo:** Los líderes establecen la unidad de propósito y la orientación de la organización. Ellos deberían crear y mantener un ambiente interno, en el cual el personal pueda llegar a involucrarse totalmente en el logro de los objetivos de la organización.

**Participación del personal:** El personal, a todos los niveles, es la esencia de una organización y su total compromiso posibilita que sus habilidades sean usadas para el beneficio de la organización.

**Enfoque basado en procesos:** Un resultado deseado se alcanza más eficientemente cuando las actividades y los recursos relacionados se gestionan como un proceso.

**Enfoque de sistema para la gestión:** Identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización en el logro de sus objetivos.

**Mejora continua:** La mejora continua del desempeño global de la organización debería ser un objetivo permanente de esta.

**Enfoque basado en hechos para la toma de decisión:** Las decisiones eficaces se basan en el análisis de los datos y la información.

**Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor:** Una organización y sus proveedores son interdependientes, y una relación mutuamente beneficiosa aumenta la capacidad de ambos para crear valor.

Estos ocho principios de gestión de la calidad constituyen la base de las normas de sistemas de gestión de la calidad de la familia de Normas ISO 9000.

Se puede lograr el éxito implementando y manteniendo un sistema de gestión que está diseñado para mejorar continuamente su desempeño mediante la consideración de las necesidades de todas las partes interesadas.

Las normas ISO9000 son aplicables a:

- a. Las organizaciones que buscan ventajas por medio de la implementación de un sistema de gestión de la calidad.

- b. Las organizaciones que buscan la confianza de sus proveedores en que sus requisitos para los productos serán satisfechos.
- c. Los usuarios de los productos y servicios.
- d. Aquellos interesados en el entendimiento mutuo de la terminología utilizada en la gestión de la calidad (por ejemplo- proveedores, clientes, entes reguladores).
- e. Todos aquellos que, perteneciendo o no a la organización, evalúan o auditan el sistema de gestión de la calidad para determinar su conformidad con los requisitos de la Norma ISO 9001 (por ejemplo: auditores, entes reguladores, organismos de certificación/registro).
- f. Todos aquellos que, perteneciendo o no a la organización, asesoran o dan formación sobre el sistema de gestión de la calidad adecuado para dicha organización.
- g. Aquellos quienes desarrollan normas relacionadas.

Los sistemas de gestión de la calidad pueden ayudar a las organizaciones a aumentar la satisfacción del cliente. Los clientes necesitan productos con características que satisfagan sus necesidades y expectativas. Estas necesidades y expectativas se expresan en la especificación del producto y son generalmente denominadas como requisitos del cliente. Los requisitos del cliente pueden estar especificados por el cliente de forma contractual o pueden ser determinados por la propia organización. En cualquier caso, es finalmente el cliente quien determine la aceptabilidad del producto. Dado que las necesidades y expectativas de los clientes son cambiantes y debido a las presiones competitivas y a los avances técnicos, las organizaciones deben mejorar continuamente sus productos y procesos (Cabuya, 2010, p. 28).

El enfoque a través de un sistema de gestión de la calidad anima a las organizaciones a analizar los requisitos del cliente, definir los procesos que contribuyen al logro de productos aceptables para el cliente y a mantener estos procesos bajo control. Un sistema de gestión de la calidad puede proporcionar el marco de referencia para la mejora continua con objeto de incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción del cliente y de otras partes interesadas. Proporciona confianza tanto a la organización como a sus clientes, de su capacidad para proporcionar productos que satisfagan los requisitos de forma coherente (Cabuya, 2010, p. 29).

El objetivo de la mejora continua del sistema de gestión de la calidad es incrementar la probabilidad de aumentar la satisfacción de los clientes y de otras partes interesadas. Las siguientes son acciones destinadas a la mejora:

- a. Análisis y evaluación de la situación existente para identificar áreas para la mejora;
- b. El establecimiento de los objetivos para la mejora;
- c. La búsqueda de posibles soluciones para lograr los objetivos;
- d. La evaluación de dichas soluciones y su selección;
- e. La implementación de la solución seleccionada;
- f. La medición, verificación, análisis y evaluación de los resultados de la implementación para determinar que se han alcanzado los objetivos;
- g. La formalización de los cambios.

Los resultados se revisan, cuando es necesario, para determinar oportunidades adicionales de mejora. De esta manera, la mejora es una actividad continua. La información proveniente de los clientes y otras partes interesadas, las auditorías, y la revisión del sistema de gestión de la calidad pueden, asimismo, utilizarse para identificar oportunidades para la mejora.

## **6.2 Importancia de una infraestructura nacional de la calidad**

Para qué los países en vías de desarrollo puedan atraer inversión extranjera y ser competitivos deben tomar en cuenta que un factor a tomar en cuenta por los inversionistas es una adecuada infraestructura nacional, esto es, carreteras, puertos, aeropuertos, servicios públicos, etc., y esto incluye la infraestructura de la calidad. Se entiende por infraestructura de la calidad (sistema nacional de la calidad) todos los aspectos de metrología, normalización, ensayos y administración de la calidad (certificación y acreditación), lo cual incluye tanto al sector público como al privado (Sanetra & Marbán, 2007, pág. 13).

El comercio global está basado ahora no tanto en materias primas sino más bien en productos manufacturados, altos en tecnología, por lo que para ingresar a ese mercado globalizado los países deben contar con recursos relacionados con la calidad, como son el acceso a normas y reglamentos técnicos, la metrología, los servicios de ensayos, la evaluación de la calidad, la certificación y la acreditación. Estos elementos son precisamente los componentes de la infraestructura nacional de la calidad, esenciales para la producción y el comercio y además ligados fuertemente entre sí.

Una infraestructura de calidad es un sistema que se convierte en apoyo de los empresarios locales y a los consumidores, sistema que debe al menos, asegurar el acceso a normas y reglamentos técnicos que se ajusten a requisitos internacionales, garantizar mediciones confiables y establecer

procesos que permitan la acreditación de sus entidades de ensayo y de certificación de tal modo que sus resultados sean reconocidos nacional e internacionalmente (Sanetra & Marbán, 2007, pág. 11).

### 6.3 Componentes técnicos de una infraestructura nacional de la calidad

Los componentes mínimos de una infraestructura de calidad son: una organización nacional de normalización, un instituto nacional de metrología y una entidad nacional de acreditación. La organización nacional de normalización apoya el establecimiento de normas, facilita el acceso a normas existentes y apoya a los empresarios en el uso de normas para que puedan cumplir con los requerimientos de sus clientes tanto nacionales como internacionales. El instituto nacional de metrología se encarga de la custodia de los patrones nacionales de medición con su trazabilidad internacional, transfiere además esta trazabilidad a los patrones secundarios e industriales y ofrece servicios confiables de calibración. La entidad nacional de acreditación tiene como responsabilidad asegurar la competencia técnica de los laboratorios, de las entidades de inspección y de la calidad de las certificaciones concedidas en el país (Sanetra & Marbán, 2007, pág. 18).

A estos tres componentes mínimos se le suma la entidad responsable por la reglamentación técnica (figura 4). Los reglamentos técnicos son necesarios para regular el sistema reglamentario de medición y de ensayos y para establecer condiciones a los empresarios, en aspectos clave como, seguridad, salud, protección al ambiente y protección al consumidor, entre otros (Sanetra & Marbán, 2007, pág. 23). El desarrollo y puesta en práctica de los reglamentos técnicos obligatorios es una tarea gubernamental, por lo que cada institución pública es responsable de su cumplimiento en sus respectivos campos de autoridad.

**Figura 4 Componentes de un Sistema Nacional de la Calidad**



Fuente: elaboración propia



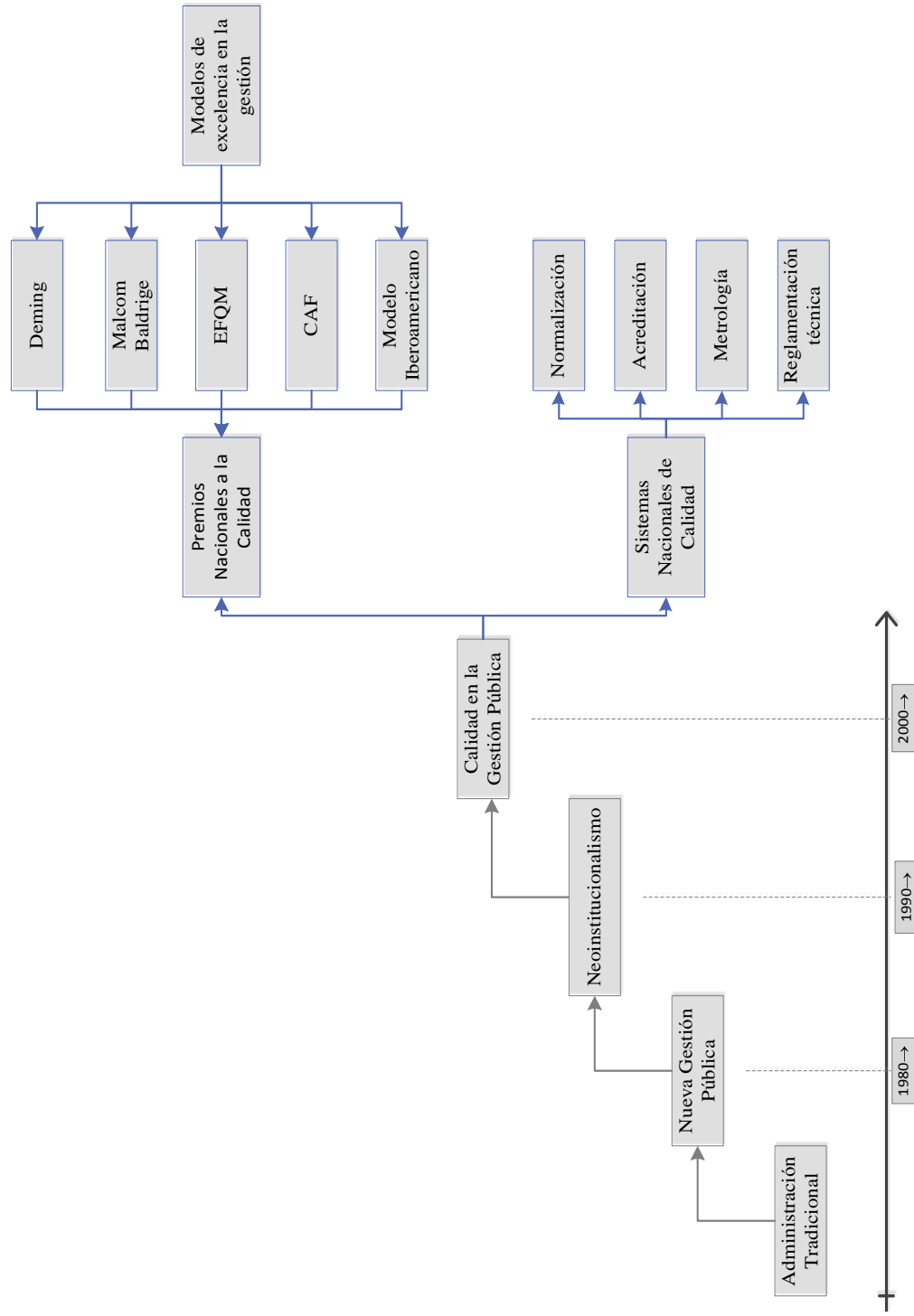
Estas cuatro entidades son los componentes de un sistema nacional de calidad (figura 4), cada país puede adoptar un esquema propio, sin embargo, para lograr el reconocimiento internacional es necesario procurar la independencia e imparcialidad entre las distintas entidades, y además que sean entidades técnicas y no políticas.

## **7. *Modelo integrado***

Tomando como base los diferentes enfoques teóricos revisados en estos capítulos, se construye, a partir de la integración de esos conceptos, un modelo integrado (figura 5), en el que se representa el proceso de evolución del concepto de gestión pública, iniciando con el paso de la administración tradicional hacia la nueva gestión pública en la década de los ochenta, pasando luego por el surgimiento en la década de los noventa de lo que se ha llamado el neoinstitucionalismo, para concluir en la calidad en la gestión pública impulsada fuertemente por el CLAD a partir del año 2000.

**Figura 5 Modelo teórico integrado**

Políticas públicas



Fuente: elaboración propia

El paso del modelo de la administración tradicional a la NGP en la década de los ochenta, se centró en la mejora de la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas, procurando dar el salto de un modelo caracterizado por una burocracia apegada a los procedimientos y rutinas, poco flexible y poco resistente al cambio, con una asignación de recursos basada en la justificación del gasto, con una rendición de cuentas política y jerárquica, un control basado en insumos y sobre todo con un bajo involucramiento de la ciudadanía en el proceso de políticas públicas; hacia un modelo que involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas, basándose en una asignación de recursos en función de la medición del desempeño, una rendición de cuentas con base en recursos utilizados y metas logradas, más flexible y adaptable al cambio y principalmente orientada a la búsqueda de la satisfacción ciudadana.

Más adelante, en los años noventa surgen los enfoques neoinstitucionalistas como respuesta a los resultados generados, bajo el enfoque de la NGP, por la aplicación de conceptos y herramientas propias del ámbito privado y el deseo de implantar estrategias de modernización que adoptan como referencia a países con una muy diferente tradición administrativa. Este paso hacia el neoinstitucionalismo, buscó un reforzamiento de los valores de los funcionarios públicos en aras de la recuperación del valor de lo “público”, el reconocimiento de los derechos con garantía a la ciudadanía, la universalidad de los servicios públicos, el incremento en la calidad de los servicios públicos y consecuentemente una ciudadanía más satisfecha.

El reforzamiento del valor público fomentado por el neoinstitucionalismo, sumado a los impactos en la eficiencia y eficacia de la administración pública promovidas por la nueva gestión pública, se ha traducido en un acercamiento de los servicios públicos a la ciudadanía, dándose un fuerte impulso hacia una gestión pública de calidad, apoyada en forma determinante por el CLAD en los últimos años.

En este marco surge el interés, tal como se representa en la figura 5, por conocer cómo ha sido el proceso de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, con énfasis en los sistemas nacionales de la calidad y los premios nacionales a la calidad, estos últimos instaurados en cada país tomando como base los modelos de excelencia en la gestión.

Tal como se ha descrito en estos capítulos, los modelos de excelencia en la gestión más importantes en que se basan los premios nacionales a la calidad son: el modelo Deming, el modelo Malcom Baldrige, el Modelo EFQM, el modelo CAF y el modelo Iberoamericano, por otro lado, los sistemas nacionales de la calidad están conformados principalmente por cuatro

componentes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica.

Este modelo teórico integrado resume cómo ha sido el proceso de evolución de la administración pública tradicional hacia la calidad en la gestión pública, que se ha explicado en la primera parte de este documento. Teniendo claro el papel que juegan las políticas públicas para el mejoramiento de la administración pública, se incluye una segunda parte del libro donde se comparten los resultados de una investigación cualitativa bajo el diseño de estudio de casos: “Análisis comparativo de las políticas públicas sobre calidad en la administración pública de los países centroamericanos”, investigación doctoral sustentada por el autor de este libro, en la cual se evidencia cómo el grado de evolución de la calidad en la gestión pública presenta diferentes estadios en países de una misma región.



**II. SEGUNDA PARTE: UN ANÁLISIS  
COMPARATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
SOBRE LA CALIDAD EN LOS PAÍSES  
CENTROAMERICANOS**



Dos capítulos constituyen la segunda parte de este libro, en el capítulo 8 se describe la estrategia metodológica empleada en la investigación titulada *Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos*, que desarrolló el autor como investigación doctoral, y en el capítulo 9 se exponen los principales resultados obtenidos en la citada investigación.

El capítulo 8 incluye la problemática de investigación, algunas consideraciones metodológicas, el contexto centroamericano y la calidad en la gestión pública en los países centroamericanos.

El último capítulo, el noveno, presenta los resultados y principales hallazgos al comparar las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los seis países centroamericanos, se incluyen los resultados más sobresalientes en la región centroamericana y los principales hallazgos al hacer la comparación entre los países referidos: la etapa del ciclo de las políticas públicas relacionadas con los Sistemas Nacionales de la Calidad y con los Premios Nacionales a la Calidad en la administración pública en que se encuentran; el desarrollo que han tenido en cada país los Sistemas Nacionales de la Calidad y sus cuatro componentes básicos: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica; y por último, el desarrollo que han experimentado los Premios Nacionales a la Calidad en los países.

## **8. Estrategia metodológica**

La falta de calidad en gran parte de la administración pública de los países centroamericanos, es un problema que ha sido manifestado tanto por la ciudadanía directamente a través de las constantes quejas y su estado de insatisfacción hacia el servicio público, como por las empresas privadas y organizaciones en general que reclaman por las constantes trabas en la administración pública. Es un problema recurrente que se da año tras año desde hace décadas, presente en las demandas y preocupaciones sociales prioritarias (agenda sistémica), pero cuya inserción en la agenda política ha tenido distinta intensidad dependiendo del gobierno de turno.

Se han realizado estudios sobre la percepción ciudadana respecto a la calidad de los servicios públicos, tanto específicos por institución como nacionales, por ejemplo, en Costa Rica uno de los estudios más recientes es el dirigido por el investigador Johnny Madrigal Pana de la Universidad de Costa Rica, donde participó un equipo multidisciplinario de la Escuela de



Estadística de la UCR y de MIDEPLAN, cuyos resultados se publicaron en marzo de 2010 (Madrigal, Percepción de la calidad de los servicios públicos. Informe de la segunda ronda con resultados generales 2009 y 2010, 2010), los resultados arrojados evidencian avances en algunas instituciones, pero también estancamientos en otras, y peor aún, retrocesos en algunos servicios públicos.

### **8.1 Problemática de investigación**

El panorama descrito anteriormente llevó a definir como objeto de estudio los diferentes procesos de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, en consecuencia el objetivo general del estudio fue: “conocer los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública (sistemas nacionales de calidad y premios nacionales a la calidad) en los países centroamericanos”. Para atender el objetivo, el estudio se centró en identificar los elementos y los actores clave que intervienen en los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre con la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, así como en la detección de los factores que han facilitado u obstaculizado la implementación de esa políticas y en una valoración de las mejores prácticas llevadas a cabo por los países centroamericanos en ese proceso.

La información obtenida permitió realizar un análisis comparativo de las mejores prácticas desarrolladas en los países centroamericanos en el proceso de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, lo cual sirvió para sugerir algunas estrategias y buenas prácticas con las que contribuir a mejorar la implementación de esas políticas públicas.

Por las características del objeto de investigación y a partir de la definición de paradigma según Guba y Lincoln (1994): “El sistema básico de creencias o modo de ver el mundo que guía al investigador, no sólo en elecciones del método sino en caminos epistemológicos y ontológicos fundamentales” (p. 105), el estudio se apoyó en el enfoque cualitativo. Al tenerse en cuenta que existen realidades subjetivas que se construyen en la investigación, que varían tanto en forma como en contenido entre individuos, grupos y culturas, se partió de la premisa según la cual el mundo social es relativo y solo puede ser entendido desde el punto de vista de los actores involucrados (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 11), tal como refiere Montañés (2012, p. 1) “la apreciación relativa de las cosas se encuentra permanentemente presente: distintos significados inferimos a un mismo significativo”.

La investigación da a conocer a la comunidad científica y a la sociedad centroamericana los procesos de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, partiendo de, como indica Montañés (2012, p. 9), “la producción científica no se encuentra al margen de los intereses sociales”. La investigación se fundamentó en la perspectiva de la construcción praxeológica (Montañés M. , 2012), según la cual todo objeto es fruto de la actividad objetivadora del sujeto, o sea que la observación no es pasiva sino que es un acto creativo, de tal manera que lo observado no depende solo de la decisión del sujeto observador sino que es construido por el propio sujeto, agrega Montañés que “la percepción humana no es pasiva –no se limita a la mera recepción de imágenes-, sino que es activa: objetiva (construye) la realidad sociocultural desde sus prácticas y necesidades concretas” (p. 10). Tal como indica Murillo (2012, p. 67) en las conductas sociales de la colectividad inciden las conductas individuales que son influenciadas por las ideas y por tanto debe reconocerse el papel fundamental que en la construcción de los hechos sociales juegan las identidades y los intereses de los agentes.

En el enfoque cualitativo se parte de la existencia de multirealidades, en el proceso de identificación de las mejores prácticas de calidad en la administración pública de los países centroamericanos, se enfrentaron diversas realidades en cada país, de ahí la necesidad de respaldarse en un enfoque cualitativo, cuya lógica sigue un proceso en espiral que parte de varias experiencias (en cada país) que se tratan de interpretar en su contexto y bajo los puntos de vista de los implicados, se buscó por tanto un diseño abierto a la invención, la obtención de datos abierta al descubrimiento y el análisis abierto a la interpretación.

Mediante el estudio de casos en esta investigación se buscó descubrir-construir una teoría (calidad en la gestión pública) que justifique los datos (mejores prácticas de calidad en la administración pública de cada país) y mediante el análisis de los diferentes fenómenos se desarrolla nuevo conocimiento en el tema. La investigación se centró en el descubrimiento de proposiciones, categorías y patrones mediante la revisión documental (leyes y decretos formulados, premios establecidos, estudios de satisfacción de la ciudadanía, normas, reglamentos, etc.), la observación, entrevistas a actores clave, entre otros.

## 8.2 Consideraciones metodológicas

Yin (2009) plantea que el estudio de caso es una estrategia de investigación plural en el sentido que puede utilizar uno o combinar métodos cuantitativos y cualitativos así como tipos de investigación exploratoria, explicativa o descriptiva. Con esta investigación se logró ir más allá de la exploración y descripción, llegando a un nivel explicativo del fenómeno estudiado.

Como estrategia de investigación se seleccionó el estudio de casos, estrategia definida por Robson (1993) como “estrategia que implica la investigación empírica de un fenómeno contemporáneo particular en un contexto de la vida real usando múltiples fuentes de evidencia” (p. 5), así en el marco de este estudio se realizó una investigación comparativa de un fenómeno contemporáneo particular (buenas prácticas de calidad en la administración pública) en contextos de la vida real usando múltiples fuentes de evidencia (implementación de modelos de excelencia y de sistemas nacionales calidad en la administraciones públicas de cada país de la región).

Se trabajó con un diseño de casos múltiples, un caso por país, cada caso se seleccionó cuidadosamente, de tal manera que se analiza el planteamiento del problema que sirvió de guía durante toda la investigación. Se inició con el caso de Costa Rica, por facilidad de ubicación geográfica, posteriormente se fue ampliando a más casos, trabajando paulatinamente, después de Costa Rica, con los casos relacionados con los países que previamente se conocía que tienen un mayor grado de evolución en la aplicación de la calidad en la administración pública, como son Guatemala y El Salvador, para finalmente analizar los casos relacionados con los países donde el grado de avance en la implementación de la calidad en la administración pública ha sido menor como son: Honduras, Panamá y Nicaragua. El interés fundamental fue identificar las mejores prácticas en cada caso país y supeditado a ello se fueron haciendo las comparaciones con el resto de casos.

El caso de Costa Rica que se abordó primero sirvió para refinar los instrumentos de recolección de datos.

Al tratarse de un diseño de múltiples casos (Yin, 2009), el proceso para cada caso (país) se repitió en los demás, la revisión de los casos fue similar, considerando las mismas variables o aspectos, al igual que los instrumentos para recolectar los datos y el proceso en general, aunque se dieron variantes, o sea se reprodujeron algunos casos con condiciones similares y otros se replicaron modificando ciertos elementos.

Tanto la recolección de los datos como el análisis por país permitió explicar consistencias e inconsistencias entre casos, el nivel de análisis es simultáneamente individual (caso por caso) y colectivo.

A partir de Hernández (2010) se partió del siguiente proceso para el diseño de casos múltiples de esta investigación:

#### Conceptualización y diseño

- a. Planteamiento del problema
- b. Desarrollo del marco teórico
- c. Selección de casos y la unidad de análisis
- d. Generación de instrumentos para la recolección de datos

#### Recolección y análisis

- a. Conducción del estudio del primer caso (Costa Rica)
- b. Conducción estudio del segundo caso (Guatemala)
- c. Conducción estudios de casos remanentes (resto de países de la Región)
- d. Elaboración de reportes individuales de cada caso

#### Metainferencias y discusión

- a. Establecimiento de conclusiones entre casos, incluyendo similitudes y diferencias entre países
- b. Modificación de teoría (integración de las mejores prácticas)
- c. Establecimiento de implicaciones
- d. Elaboración de reporte final incluyendo el análisis entre casos

Con el fin de identificar las mejores prácticas en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en Centroamérica, se realizó un análisis de casos múltiples, uno por país. Para seleccionar los casos que mejor sirvieran a los propósitos de la investigación se siguieron algunos de los once criterios de selección propuestas por Van Evera (2002):

- a. Casos ricos en datos. Se usaron múltiples fuentes de evidencia (leyes y decretos formulados, premios establecidos, estudios de satisfacción de la ciudadanía, entrevistas a actores clave), además se tuvo acceso directo a informantes clave en cada país.
- b. Casos con valores extremos de la variable independiente (implementación de las políticas públicas relacionadas con la calidad), el caso de Costa Rica con alto grado de implementación de las políticas públicas de calidad y el caso de Nicaragua con bajo grado de implementación de esas políticas.
- c. Casos que sean similares a situaciones actuales de interés político. Todos los países centroamericanos firmaron la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública que promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública.

- d. Casos con una buena correspondencia para comparaciones controladas entre casos. Se seleccionaron múltiples casos (los seis países de la región centroamericana) con la intención de compararlos entre sí.

Se utilizó el estudio de casos para contrastar teorías (sistemas nacionales de calidad, modelos de excelencia japonés, europeo, estadounidense, iberoamericano), utilizando una combinación de los tres formatos propuestos por Van Evera (2002): comparación controlada, procedimientos de congruencia y rastreo de procesos.

En la comparación controlada se exploraron observaciones apareadas de dos o más casos (países), preguntándose si los valores de los pares son congruentes o incongruentes con la teoría, para ello se siguió el método de John Stuart Mill (Of the four methods of experimental inquiry, 2012), seleccionando casos por el “método de diferencia”, casos con características generales similares y valores diferentes de la variable en estudio (casos de Guatemala y Honduras), y también por el “método de semejanza”, casos con características generales diferentes y valores similares de la variable en estudio (casos de Panamá y Nicaragua).

Para el procedimiento de congruencia de tipo I: comparación con valores típicos, se seleccionó un caso con valores extremos muy altos de la variable en estudio de un caso particular (caso Costa Rica).

Se utilizó también rastreo de procesos para los casos particulares de Costa Rica y de Honduras, explorando la cadena de sucesos y el proceso de toma de decisiones en la formulación e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, se dividió en pasos el vínculo entre la variable independiente (las prácticas de formulación e implementación de las políticas públicas) con la variable dependiente (implementación de las políticas públicas relacionadas con la gestión de la calidad), con el fin de buscar evidencias observables de cada paso, revisando la secuencia y estructura de sucesos y el testimonio de actores que explican por qué actuaron como lo hicieron (formulación de las políticas de calidad a nivel de cada país, creación de sistemas nacionales de calidad, implementación de premios nacionales a la calidad, etc.).

En los estudios cualitativos las hipótesis tienen un papel distinto al que tienen en la investigación cuantitativa, en la mayoría de estudios cualitativos no se prueban hipótesis, las va generando el investigador como supuestos de trabajo que se van afinando conforme se va recabando más información (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 370).

Como se sabe, hipótesis, viene del griego que significa supuesto. Une dos enunciado entre sí, de modo que si acontece A entonces B, o A condicionará

B, o si A ocurrirá B o si A es probable que acontezca B. O si tanto A entonces tanto B.

Pudiéndose expresar tanto en positivo como en negativo en una u otra proposición. Las hipótesis relacionan la finalidad, los objetivos y las unidades de análisis. Las hipótesis dan razones de por qué los objetivos señalados son los pertinentes para atender la finalidad enunciada, y, asimismo, nos dice por qué las unidades de análisis son las adecuadas para encontrar las respuestas a las preguntas formuladas en los objetivos planteados.

Atendiendo a estos criterios, se formularon las siguientes hipótesis de trabajo:

- a. Los elementos que han intervenido en los procesos de formulación, decisión y planes de acción respecto de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública condicionan su grado de implementación.
- b. El nivel político y gerencial de los actores involucrados en los procesos de formulación y decisión de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública se relaciona favorablemente con su grado de implementación.
- c. Si los países desarrollan buenas prácticas en los procesos de formulación, decisión y planes de acción en el ciclo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública entonces menos obstáculos encontrará su implementación.
- d. Las prácticas llevadas a cabo por los países en los procesos de formulación, decisión y planes de acción de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública condicionan su grado de implementación.

Los estudios socioestadísticos reservan el término unidad de análisis para referirse a individuos o agregados de individuos; utilizando el término de variable para referirse a las características o atributos de la población. Pero, dado que no existen características puras que no pertenezcan a algún sujeto, no resulta inadecuado emplear el término unidad de análisis para referirse a aquellas cuestiones que se van a estudiar, observar, analizar, escudriñar, etc. para encontrar las respuestas a los objetivos formulados. Además hay que tener en cuenta que los estudios no sólo toman como unidades de observación y análisis sujetos sino también objetos, como puede ser normativas, programas, documentos u otros textos provenientes de diferentes fuentes, ya sean primarias o secundarias, así en el estudio se contemplaron las siguientes unidades de análisis: discursos de actores estratégicos, expertos en calidad, políticas públicas sobre los sistemas nacionales de calidad y políticas públicas sobre los premios nacionales a la calidad

Se realizó un análisis de aquellos documentos relevantes relacionados con la implementación de sistemas nacionales de calidad y modelos de excelencia en la gestión (premios nacionales a la calidad) en la administración pública centroamericana, disponible en las páginas web, artículos o estudios previos realizados, o facilitados por las instituciones de cada país vinculadas con el tema de calidad, esto incluyó bases y reglamentos de premios nacionales a la calidad, experiencias documentadas sobre buenas prácticas en la administración pública y demás documentos que se fueron identificando como relevantes.

El análisis documental se basa en el estudio de documentos clasificados en dos grupos (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 433), documentos grupales y documentos organizacionales.

Dentro de los documentos grupales, que son los generados con cierta finalidad oficial por un grupo de personas, profesional o ideológica, se incluyeron: Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, leyes de creación de los Sistemas Nacionales de Calidad, bases y reglamentos de premios y reconocimientos nacionales a la calidad y decretos ejecutivos de instauración de premios y reconocimientos a la calidad

En el caso de los documentos organizacionales, esto es memorandos, boletines, acuerdos, etc., se incluyeron: acuerdos de las reuniones del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, actas de constitución y de resoluciones de los Consejos a cargo de los Sistemas Nacionales de Calidad y actas de constitución y de resoluciones de los Comités Coordinadores de los Premios y Reconocimientos Nacionales a la Calidad.

Se utilizó la entrevista cualitativa, definida como una reunión para conversar e intercambiar información entre una persona (el entrevistador) y otra (el entrevistado), por ser un instrumento más íntimo, flexible y abierto (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 418), que permitió, a través de las preguntas y respuestas, lograr una comunicación y la construcción conjunta de significados respecto al tema de las políticas públicas de calidad en la gestión pública.

El tipo de entrevista empleado fue de tipo abierta, la cual se fundamenta en una guía general de contenido, teniendo el entrevistador toda la flexibilidad para manejarla, ajustando el ritmo, la estructura y el contenido. Con ello se buscó que los participantes expresaran de la mejor forma sus experiencias y conocimientos, sin que se vieran influenciados por la perspectiva del investigador o por los resultados de otros estudios, las categorías de respuestas las fueron generando por lo tanto los mismos entrevistados. En las entrevistas se emplearon básicamente preguntas generales que parten

de planteamientos globales (disparadores) para dirigirse al tema que interesa a la investigación, para lograr exploraciones más profundas también se emplearon preguntas para ejemplificar y preguntas de contraste.

En cada caso-país se identificaron informantes claves a ser entrevistados:

- a. funcionarios de las organizaciones encargados del tema de la calidad en la administración pública de cada país,
- b. políticos y ejecutivos de alto nivel involucrados en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas de calidad,
- c. representantes de organismos certificados y acreditadores de calidad, etc.

Para la selección de los informantes clave a ser entrevistados se emplearon diferentes tipos de muestras (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 396), entre ellas:

Muestras típicas o intensivas: se eligieron participantes de un mismo perfil, representantes de los Sistemas Nacionales de Calidad y de los Premios Nacionales a la Calidad.

Muestra por oportunidad: se seleccionaron algunos informante claves quienes se reunieron en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado del 9 al 11 de julio de 2012, en la Ciudad de Panamá.

Muestra por conveniencia: algunos informantes se seleccionaron por cuanto estaban disponibles y se tenía acceso a ellos por la vinculación laboral del investigador con sus organizaciones.

Muestras confirmativas: se adicionaron nuevos informantes cuando en los ya analizados surgió información que apuntaba en diferentes direcciones.

Con el fin de tener una perspectiva internacional, más allá de la región centroamericana, sobre la importancia de la formulación de políticas públicas en el tema de la calidad y sobre las prácticas recomendadas para su exitosa implementación se aplicó una encuesta a una serie de expertos en el tema de la calidad en la gestión pública.

Para la selección de los expertos a encuestar se emplearon diferentes tipos de muestras (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010, p. 396), entre ellas:

Muestra por oportunidad: se seleccionaron algunos expertos quienes se reunieron en el Tercer Congreso Mundial de Calidad, Excelencia, Innovación y Buen Gobierno realizado del 25 al 29 de junio de 2012 en Bogotá, Colombia.

Muestra en cadena o por redes: se identificaron expertos y se agregaron a la muestra, se le preguntaba si conocían a otras personas que pudieran aportar a la investigación, los cuales se incluyeron también.



Se preparó una encuesta con preguntas generales abiertas, se envió vía internet, utilizando “*google drive*” a un total de veinte expertos en calidad, la cual fue respondida por once de ellos y se utilizó en la investigación la información suministrada por siete.

En cada país se visitaron las instituciones responsables de los distintos componentes de los sistemas nacionales de calidad así como las responsables de los premios nacionales a la calidad, con el fin de identificar las mejores prácticas utilizadas en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la gestión pública.

Como fuentes secundarias se consultaron las páginas web de las instituciones responsables de los distintos componentes de los sistemas nacionales de calidad así como las responsables de los premios nacionales a la calidad, también se revisaron otros estudios realizados sobre la temática relacionada con esta investigación doctoral.

Se trabajó con un diseño de casos múltiples o sea tipo 4 según la clasificación de Yin (2009), un caso por cada país, cada caso se seleccionó cuidadosamente, de tal manera que se analizó el planteamiento del problema que sirvió de guía durante toda la investigación. Se inició con el caso de Costa Rica, por facilidad de ubicación geográfica, para posteriormente ir ampliando a más casos, se fue trabajando paulatinamente, después de Costa Rica, se trabajó con los casos relacionados con los países que previamente se conocía que tienen una mayor evolución en la aplicación de la calidad en la administración pública, como son Guatemala y El Salvador, para finalmente analizar los casos relacionados con los países donde el avance en la implementación de la calidad en la administración pública ha sido menor como son: Honduras, Panamá y Nicaragua. El interés fundamental es identificar las mejores prácticas en cada caso país y supeditado a ello se fueron haciendo las comparaciones con el resto de casos, lo cual permitió reforzar la validez interna del estudio.

El caso de Costa Rica que se aborda primero, sirvió para refinar los instrumentos de recolección de datos, preparar el protocolo de estudio de caso (perspectiva del estudio, procedimientos de campo, preguntas del caso, guía para el reporte) e ir desarrollando la base datos para asegurar la confiabilidad del estudio.

Se usan múltiples fuentes de evidencia (leyes y decretos formulados, premios establecidos, estudios de satisfacción de la ciudadanía, entrevistas a actores clave) buscando establecer la cadena de evidencias (formulación de las políticas de calidad a nivel de cada país, creación de sistemas nacionales de calidad, implementación de premios nacionales a la calidad, etc.), además se tuvo acceso directo a informantes clave en cada país a los cuales se sometió

a revisión el borrador del estudio de caso, todo lo anterior contribuyó a asegurar la validez de la construcción.

Al tratarse de un diseño de múltiples casos, el proceso para cada caso (país) se repitió en los demás, la revisión de los casos es similar, considerando las mismas variables o aspectos, al igual que los instrumentos para recolectar los datos y el proceso en general, aunque pueden darse variantes, o sea se reproducen algunos casos con condiciones similares y otros se replican modificando ciertos elementos, esta lógica de repetición permite mejorar la validez externa del estudio.

Tanto la recolección de los datos como el análisis por país permitió explicar consistencias e inconsistencias entre casos, esto es repeticiones literales y repeticiones teóricas; el nivel de análisis es simultáneamente individual (caso por caso) y colectivo.

En procura de lograr la confiabilidad y credibilidad (Hernández, Fernández, & Baptista, 2010) del estudio de casos empleado en esta investigación, se siguieron los siguientes pasos:

- a. Se documentó de manera sistemática y completa toda la evidencia que se fue recopilando en cada caso estudiado, ofreciendo detalles específicos del desarrollo de la investigación.
- b. Se documentaron todos los procedimientos utilizados en la investigación.
- c. Se utilizaron fuentes múltiples de datos e información: documentos, entrevistas, encuestas, observación.
- d. Se realizó triangulación de datos y entre entrevistados.
- e. Se estableció la cadena de evidencias, esto es asegurar la trazabilidad de cada evidencia que se fue obteniendo en el análisis documental, las entrevistas, las encuestas y las visitas de campo.
- f. Se verificó con las personas clave los resultados que se fueron obteniendo.
- g. Se discutieron las interpretaciones con otros investigadores.
- h. Se evaluó cuidadosamente cómo los detalles de cada caso estudiado explican los resultados obtenidos.

Además con fines de auditoría la base de datos generada esta accesible para que otros investigadores puedan establecer la confiabilidad de los procedimientos, conteniendo los documentos centrales, las notas de las visitas, las transcripciones de entrevistas y los esquemas y procedimientos de análisis.

En procura de lograr transferibilidad o aplicabilidad, o sea la posibilidad de ampliar los resultados del estudio a otros casos, se hizo una descripción

exhaustiva del lugar y las características de las personas donde el fenómeno fue estudiado.

A partir de los datos recopilados en cada país, se ordenaron y clasificaron para generar constructos y categorías, buscando la transferibilidad de las mejores prácticas de calidad en la administración pública que sirvan de base para mejorar los procesos de implementación de las políticas públicas en los países.

El análisis se apoyó en la revisión documental y en la observación, además para el caso de los resultados en el ámbito de la Región Centroamericana, la información suministrada en la encuesta por los expertos en calidad y en las entrevistas realizadas al Secretario del CLAD y al Ministro de Administración Pública de República Dominicana fue fundamental; el análisis de resultados de cada país se fundamentó en las entrevistas realizadas a los actores estratégicos así como en la información suministrada por los expertos de calidad de ese país que respondieron la encuesta.

Para la selección de los informantes clave que fueron entrevistados, a partir de la revisión documental y con base en la experiencia de quince años del investigador de estar vinculado a los aspectos relacionados con la calidad en la administración pública, se decidió obtener información tanto de responsables políticos como responsables técnicos:

- a. políticos y ejecutivos de alto nivel involucrados en los procesos de formulación, decisión e implementación de políticas públicas de calidad en la administración pública,
- b. funcionarios de las organizaciones encargados de la calidad en la administración pública de cada país, esto es, representantes de los organismos responsables de cada uno de los componentes de los Sistemas Nacionales de Calidad (metrología, normalización, acreditación y reglamentación técnica) y representantes de las entidades responsables de la coordinación de los premios nacionales a la calidad y reconocimiento a las mejores prácticas.

En el caso de los responsables políticos se entrevistó únicamente a aquellos que durante el período de la investigación: estaban ejerciendo un cargo político. Se conocía (por parte del investigador) su vinculación con los aspectos relacionados con la calidad en la administración pública y mostraron disponibilidad a ser entrevistados.

Respecto a los responsables técnicos de las organizaciones encargadas de la calidad en la administración pública, se entrevistó a un número variable de personas en cada país en función de los siguientes aspectos:

- a. de los seis países centroamericanos, únicamente en tres está instaurado el Premio Nacional a la Calidad: Costa Rica, Guatemala y El Salvador, por lo que solo en estos países se incluyen entrevistas a funcionarios vinculados con los entes responsables de la coordinación de los premios a la calidad;
- b. respecto a los organismos responsables de cada uno de los componentes de los Sistemas Nacionales de Calidad (metrología, normalización, acreditación y reglamentación técnica), los países presentan una serie de variantes: para algunos componentes no existe funcionario asignado, en otros casos en una misma persona recae la responsabilidad de varios componentes y en otros ni siquiera funciona algún componente de los cuatro;
- c. durante el período de la investigación algunos funcionarios por diferentes motivos (viaje, enfermedad, compromisos previos, descanso, etc.) no se encontraban disponibles para la entrevista.

Por el carácter multinacional de la investigación, se debió coordinar en forma anticipada con los responsables políticos y los responsables técnicos de cada país, a fin de conciliar sus agendas de trabajo con las visitas programadas del investigador a cada país, asimismo se aprovechó la participación del investigador en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado del 9 al 11 de julio de 2012, en la Ciudad de Panamá, donde se entrevistó al Secretario General del CLAD y al Ministro de Administración Pública de República Dominicana, ambos reconocidos internacionalmente como precursores del impulso de la calidad en la administración pública en la Región Centroamericana.

### 8.3 Contexto Centroamericano

Centroamérica es un lugar de importancia geopolítica y estratégica, tiene dos características físicas únicas en el mundo, comunica por tierra América del Norte y América del Sur y es el lugar de paso más angosto entre los dos océanos más grandes del mundo: el Océano Pacífico y el mar Caribe y a través de este con el Océano Atlántico (figura 6).

**Figura 6 Ubicación geográfica de Centroamérica**



Fuente: Murillo, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos* (1 ed.). Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Universitaria.<sup>2</sup>

Está conformada por seis países, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, también está Belice que por su historia de ocupación por los ingleses, a diferencia del resto de países de origen hispano, presentan características muy diferentes, por lo que habitualmente, en muchas ocasiones, no se considera parte de la región centroamericana. En

<sup>2</sup>Presentación del curso *Integración regional: una aproximación a la experiencia centroamericana*, impartido por el Dr. Carlos Murillo Zamora en las instalaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), los días 15, 16 y 17 de mayo de 2012.

total la población alcanza los 43 millones de habitantes ubicados en una zona de 521.876 km<sup>2</sup>, distribuidos tal como se presenta en la tabla 8.

**Tabla 8 Superficie y población de Centroamérica**

PAÍS	Superficie (km <sup>2</sup> )	Fronteras (km)	Costas (km)	Población (millones de habitantes)
Costa Rica	51.100	639	1.290	4,64
El Salvador	21.041	545	307	6,10
Guatemala	108.889	1.687	400	14,10
Honduras	112.090	1.520	832	8,30
Nicaragua	130.370	1.231	910	5,73
Panamá	75.420	555	2.490	3,51

*Fuente:* Murillo, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos* (1 ed.). Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Universitaria.

Los países centroamericanos, a lo largo de su historia, han experimentado gran cantidad de transformaciones políticas, económicas, sociales, ambientales, etc., han sufrido guerras, dictaduras, golpes de estado, invasiones y también gran cantidad de desastres naturales: terremotos, huracanes, inundaciones; ha sido una región sumamente convulsa, no obstante en la última década gracias a la firma de la paz y varios acuerdos a lo interno de los países y entre los países que conforman la región, se han consolidado procesos democráticos y los gobiernos se han podido enfocar en el desarrollo económico y en el fortalecimiento institucional.

La región centroamericana está llena de contrastes con productos internos brutos per cápita que van desde los \$1.289 en el caso de Nicaragua, hasta los \$7.265 en el caso de Panamá, así mismo con niveles de pobreza que van desde 24,8% (7,3% de pobreza extrema) en el caso de Costa Rica hasta llegar a un 61,9% (41,6% de pobreza extrema) en el caso de Honduras (tabla 9.).

**Tabla 9 Indicadores económicos países centroamericanos al 2011**

PAÍS	PIB (millones de USD del 2005)	PIB PER CÁPITA (USD del 2005)	POBREZA (%)	POBREZA EXTREMA (%)
Costa Rica	25.999,0	5.492	24,8	7,3
El Salvador	18.611,1	2.977	47,5	15,5
Guatemala	33.839,4	2.304	53,7	13,3
Honduras	11.995,0	1.544	61,9	41,6
Nicaragua	7.598,0	1.289	44,7 <sup>a/</sup>	9,7 <sup>a/</sup>
Panamá	25.631,4	7.265	25,3	12,4

a/ Datos al 2009.

Fuente: Programa Estado de la Nación. Compendio Estadístico: Series Anuales Económicas. Recuperado de:

<http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/Compendio%202012/Estadisticas%20economicas.xls>

Durante las últimas décadas, las sociedades en general han experimentado transformaciones importantes, cambiando no sólo el modo de vida de las personas, sino también la manera en cómo actúan sus gobiernos. En este escenario surge el *New Public Management*, o nueva gestión pública (NGP) (Navas, La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio, 2010), como un paradigma en el campo de la administración que se caracteriza por adoptar y adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos, y que promueve la prestación de servicios que se ajusten a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas de la sociedad. Dentro de este marco, los países centroamericanos (esta investigación se circunscribió a los siguientes países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá) han visto en el desarrollo de modelos de gestión de calidad, una oportunidad para contribuir en el desarrollo de la capacidad técnica institucional a cargo de la gestión gubernamental, al coadyuvar en el mejoramiento de la productividad, eficiencia y eficacia de la administración pública.

La implementación de modelos de excelencia en la gestión en las organizaciones públicas, busca aumentar la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos,

la generación de resultados y el alcance del impacto esperado. Lo anterior debe traducirse en servicios más eficientes, eficaces y transparentes y como consecuencia directa un mayor acercamiento a la ciudadanía y un mayor cumplimiento de sus expectativas y necesidades, con lo cual se esperaría que la calidad en la gestión pública contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

#### **8.4 La calidad en la gestión pública en los países centroamericanos**

Al igual que en el tema económico y social, la evolución que ha tenido la incorporación del enfoque de calidad en los países de la Región, y especialmente en la administración pública, ha sido muy heterogénea. En el Sector Público la desigualdad es aún mayor, manifestándose en todos los países una gran insatisfacción de los ciudadanos con la calidad que reciben en los servicios públicos. En todos los países las instituciones públicas se caracterizan por brindar servicios poco eficientes y eficaces y en la mayoría de las veces sin lograr satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía, sin embargo también sobresalen organizaciones públicas que han sabido escuchar la voz del cliente y han incursionado en el enfoque de calidad convirtiéndose a su vez en ejemplos que han seguido otras instituciones del mismo sector o incluso de otros sectores. Tal es el caso del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica que en el 2000 se convirtió en la primera institución pública en Latinoamérica en recibir la certificación internacional de la calidad bajo los estándares ISO9001, este ejemplo fue seguido por otras instituciones del sector público en la Región y hoy en día sobresalen principalmente en Costa Rica, El Salvador y Guatemala, organizaciones del sector público con sistemas de gestión de calidad implementados y con certificaciones internacionales, organizaciones ubicadas en diversos campos: salud, educación, banca, telecomunicaciones, aduanas, etc.

Todas estas acciones con el objetivo de tener efectos significativos en la mejora de la administración pública de la Región y por ende lograr un impacto importante en la mejora de los servicios públicos que se brindan a la ciudadanía. Precisamente esta investigación se enfocó en identificar y analizar cuáles son las mejores prácticas de implementación de la calidad en la administración pública de los países centroamericanos.

Así como ha sucedido en otras regiones del mundo, en la región centroamericana las Administraciones Públicas han empezado a adoptar modelos de gestión de la calidad, en el marco de la Nueva Gestión Pública, para ello se han apoyado en la *Carta Iberoamericana de Calidad en la*



*Gestión Pública* que fue adoptada por los mandatarios en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008 (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008), con el objeto de promover la mejora de las administraciones públicas en los países representados.

En la Carta se promueve:

El establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p. 5)

La implementación de un sistema de gestión de calidad o excelencia en las organizaciones públicas se orientan a la satisfacción de necesidades, demandas y expectativas de la población, mediante un conjunto de herramientas, técnicas y métodos para la medición del logro de los objetivos, la generación de resultados y el alcance del impacto esperado.

Dentro de los objetivos de la Carta se plantea “proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas” (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008, p. 7).

Mundialmente sobresalen tres modelos de excelencia de la gestión, que son los modelos que utilizan como base los países en la creación e implementación de Premios Nacionales a la Calidad (Henderson, 2011), ellos son: Modelo Deming, Modelo Malcom Baldrige y Modelo EFQM (Fundación Europea para la Administración de la Calidad)

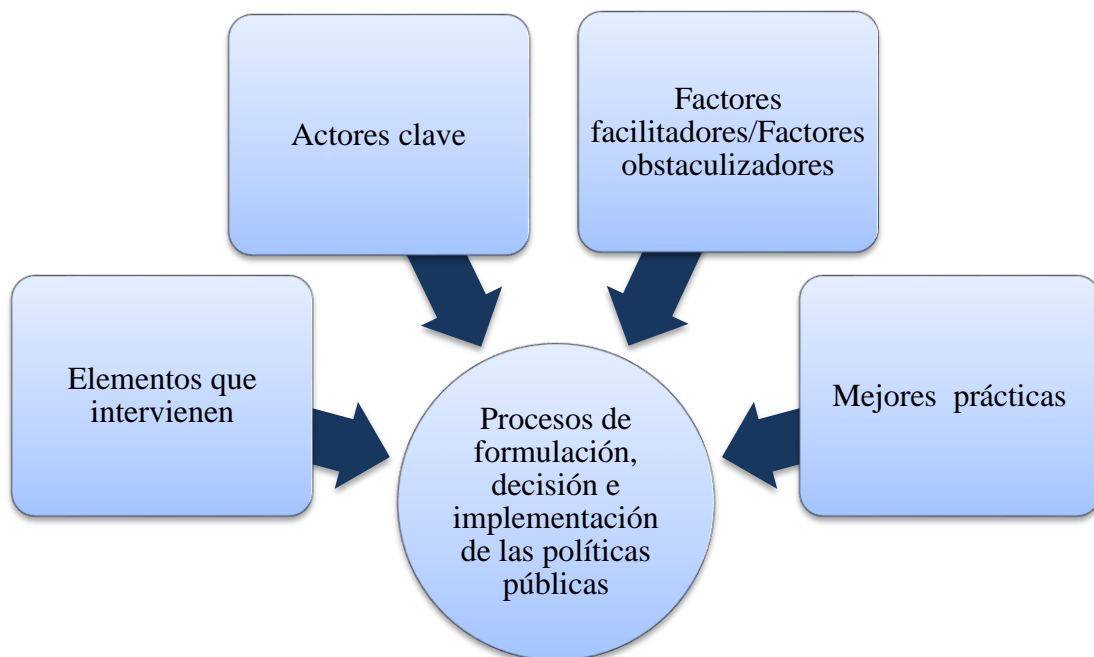
Adicionalmente, a partir del modelo EFQM, se han desarrollado en Europa el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión y el Marco Común de Evaluación (modelo CAF por sus siglas en inglés).

En la implementación de modelos de excelencia en la gestión, si se compara con el resto de América Latina, los países de la región centroamericana han tenido un desarrollo incipiente y heterogéneo; no obstante se destaca un impulso a partir del año 2010, en busca de que todos los países de la Región, tengan instaurados y en ejecución Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

A nivel latinoamericano, Colombia fue el primer país en instaurar un Premio a la Calidad (1975), experiencia seguida por otros países hasta la década de los años noventa, como México que lo hizo en el año 1990. En Centroamérica hizo el lanzamiento en el año 2010, un año después lo hicieron Guatemala y El Salvador, estando pendiente la instauración de premios en el resto de países centroamericanos.

## 9. Resultados y principales hallazgos

En este último capítulo se resumen los resultados y principales hallazgos de la investigación. La identificación de los elementos (origen, componentes, importancia, problemática a resolver, etc.) y de los actores claves que intervienen en la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, así como la identificación de los factores que facilitan u obstaculizan su implementación, sumado a una valoración de las mejores prácticas llevadas a cabo por los países en la implementación de esas políticas, permitió conocer los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública (sistemas nacionales de calidad y premios a la calidad) en los países centroamericanos (figura 7).



**Figura 7 Presentación de los resultados de la investigación**

Fuente: elaboración propia

El concepto “elementos” permitió ubicar cualquier otro aspecto relevante relacionado con la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, diferente de los actores clave, los factores facilitadores u obstaculizadores, o las mejores prácticas.

### **9.1 Resultados Región Centroamericana**

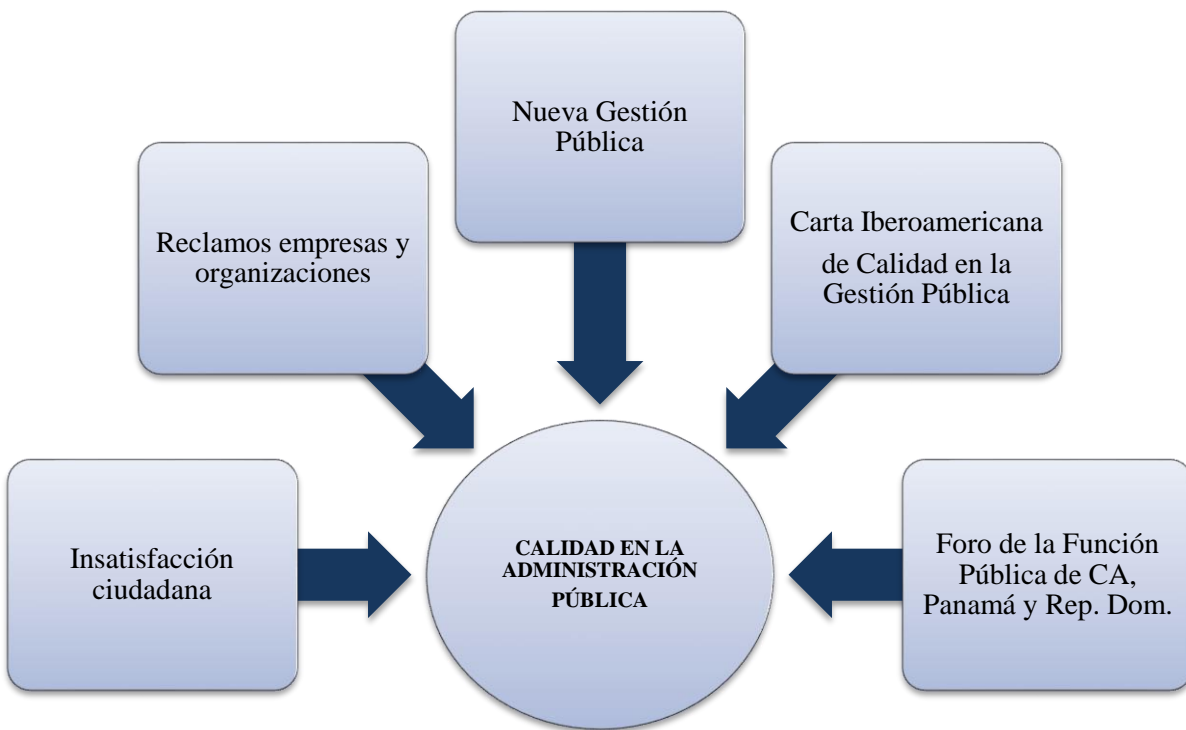
Este apartado reúne los principales resultados obtenidos no atribuibles específicamente a algún país en particular sino más bien al ámbito general de la Región Centroamericana.

#### **Origen de las políticas públicas**

En los países de la Región el avance de la calidad en la administración pública es muy diferente, pero a pesar de las particularidades de cada país, la región presenta una serie de problemas comunes relacionados con la eficiencia y eficacia de los servicios públicos.

La falta de calidad en gran parte de la administración pública de los países centroamericanos, es un problema que ha sido manifestado tanto por la ciudadanía directamente a través de las constantes quejas y su estado de insatisfacción hacia el servicio público, como por las empresas privadas y organizaciones en general que reclaman por las constantes trabas de la administración pública. Es un problema recurrente que se da año tras año desde hace décadas, presente en las demandas y preocupaciones sociales prioritarias (agenda sistémica), pero cuya inserción en la agenda política ha tenido distinta intensidad dependiendo del gobierno de turno.

La inclusión en la agenda política, por parte de nuestros gobiernos, de la calidad en la administración pública, se ve impulsada en algunos casos por las demandas ciudadanas y de grupos empresariales, pero también han ejercido presión en los gobiernos centroamericanos una serie de iniciativas que se dan en el escenario internacional como son la Nueva Gestión Pública, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (Figura 8).



**Figura 8 Origen del tema**

Fuente: elaboración propia

En la implementación de políticas públicas de calidad en la administración pública en los países centroamericanos, han jugado un papel preponderante los postulados de la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* que fue preparada por el CLAD, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, El Salvador el 26 y 27 de junio de 2008 y adoptada por los mandatarios en la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre de 2008, con el objeto de promover la mejora de las administraciones públicas en los países representados (Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008). En las siguientes Conferencias Iberoamericanas, los participantes vuelven a recalcar la importancia de la calidad en la función pública: XI, XII, XIII.

Por otro lado, desde el año 1982 se celebra cada dos años, la reunión de Directores de Servicio Civil, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, la cual a partir del año 2006 pasó a denominarse “Foro de la Función Pública de Centroamérica,

Panamá y República Dominicana”, en este foro se analizan, debaten y formulan políticas y acciones orientadas a mejorar la gestión pública de los países de la Región y tal como se evidencia en las actas de las reuniones, a partir del 2008 en todas las reuniones se le ha dado importancia determinante al tema de la calidad para mejorar las administraciones públicas de los países:

- a. XIV Foro celebrado en República Dominicana en julio de 2008: se denominó “Profesionalización de la Función Pública y Gestión de la Calidad”.
- b. Reunión Intermedia celebrada en Panamá en abril de 2009: se promueven la adopción de Modelos de Excelencia de Gestión de Calidad en la Administración Pública.
- c. XV Foro celebrado en Costa Rica en abril de 2010: se denominó “Compromiso con la Innovación y la Calidad en la Gestión Pública”
- d. Reunión Intermedia celebrada en Guatemala en mayo de 2011: se presenta la Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014.
- e. XVI Foro celebrado en Panamá en julio de 2012: denominado “Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública”.

### **Problemas que buscan resolver las políticas públicas**

Las políticas públicas que se analizan, promueven la calidad en la gestión pública, buscando reducir la insatisfacción de la ciudadanía y de las empresas y organizaciones en general con respecto a la calidad de los servicios públicos que reciben, lo cual se refleja en los resultados de estudios sobre la percepción ciudadana respecto a la calidad de los servicios públicos, tanto específicos por institución como nacionales, cuyos resultados evidencian avances significativos en algunas instituciones, pero también avances mínimos en otras y hasta retrocesos en algunos servicios públicos.

En la Estrategia Centroamericana de la Calidad: 2011-2014 elaborada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (Área de Gerencia Social, 2011), producto de la experiencia de más de diez años de estudio sobre la calidad en la administración pública centroamericana, se resumen una serie de malas prácticas en la gestión pública que reflejan la ausencia de calidad en los servicios:

- a. Se solicita dos o más veces la misma información, para un mismo trámite u otro en la misma institución.
- b. Se solicita información que la misma entidad emite o posee.
- c. Se cuestionan autorizaciones firmes de otras entidades u órganos.
- d. Se solicitan requisitos o información que está en trámite en otra entidad.

- e. Se inventan requisitos.
- f. Se niega información sobre trámites y requisitos realizados en sus oficinas.
- g. Se exige presencia física del ciudadano.
- h. Se debe acudir a más de una instancia, para un mismo trámite o requisito con un mismo fin.

Asimismo, se presentan deficiencias en los servicios públicos en aspectos como:

- a. Servicios proporcionados.
- b. Accesibilidad.
- c. Costo de los servicios.
- d. Instalaciones físicas.
- e. Calidad de la información entregada.
- f. Actitud de los funcionarios.
- g. Capacidad técnica de funcionarios.
- h. Procedimientos apropiados.
- i. Tiempo de espera.
- j. Tiempo durante la atención.
- k. Horarios de atención.

Estas son algunas de las aristas del problema que se busca resolver con la política pública relacionada con la implementación de la calidad en la gestión pública.

### **Actores clave**

A partir del análisis documental se identifican tanto los “actores públicos” (autoridades político-administrativas), como los “grupos-objetivo” y los “beneficiarios” de la política pública. Por las características de esta política pública, realmente existe una gran cantidad de actores involucrados, pero en el marco de esta investigación se identificaron los que se consideran son los actores clave, según impulsen u obstaculicen las políticas.

### **Actores públicos (autoridades político-administrativas)**

En el ámbito internacional

- a. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado
- b. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Estos dos anteriores como actores clave que dan origen a la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública y,

- c. Los Miembros del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana:
  - Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica
  - Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado de El Salvador
  - Oficina Nacional de Servicio Civil de Guatemala
  - Dirección General de Servicio Civil de Honduras
  - Dirección General de la Función Pública de Nicaragua
  - Dirección General de Carrera Administrativa de Panamá
  - Ministerio de Administración Pública de República Dominicana
  - Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

Por lo descrito anteriormente se consideró que estos actores clave, constituyen una fuerza internacional que impulsa la implementación de la política pública analizada.

En el ámbito nacional

- a. Las autoridades políticas responsables de la formulación de las leyes y acuerdos gubernamentales sobre la calidad en la administración pública: Sistemas Nacionales de Calidad y Premios Nacionales a la Calidad.
- b. Directores de los órganos del Sistema Nacional de Calidad: entidades nacionales de normalización, entidades nacionales de acreditación, entes nacionales de metrología y dependencias nacionales de reglamentación técnica.
- c. Miembros de los equipos coordinadores de los Premios Nacionales a la Calidad en el Sector Público.

Igualmente estos actores enlistados constituyen fuerzas impulsoras de la política por cuanto formularon leyes y acuerdos gubernamentales sobre el tema y fijaron las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo relacionado con la política.

### **Grupos-objetivo**

Partiendo de la definición que hace Subirats (2008, p. 61) de grupos-objetivo como “personas (físicas o jurídicas) y organizaciones que agrupan a tales personas, cuya conducta se considera políticamente como la causa directa (o indirecta) del problema colectivo que la política pública intenta resolver”, se tiene para el caso de la política pública que se está analizando que los grupos-objetivo son muchos, puesto que la política es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica

instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas.

La política pública trata de establecer, ¿cómo se podría resolver o atenuar el problema de la insatisfacción ciudadana respecto a la calidad en los servicios públicos? Se han definido diversas modalidades de intervención estatal para influenciar las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo de manera que se alineen con los objetivos políticamente planteados en la política pública, buscando en estos grupos una modificación de sus conductas que permitan mejorar la percepción ciudadana respecto a la calidad de los servicios públicos, estas modalidades incluyen la coerción (obligaciones y prohibiciones estipuladas en las leyes de creación de los Sistemas Nacionales de la Calidad), los incentivos (como los decretos de creación de los Premios Nacionales a la Calidad) y también programas de sensibilización, capacitación, cambio de referentes, etc.

El efecto de estas modalidades de intervención ha sido muy variado en el Sector Público, actualmente se destacan algunas instituciones, principalmente instituciones autónomas y semiautónomas y empresas públicas, en las cuales la implementación de la calidad ha redundado en mejoras significativas, no obstante en otras, como las pertenecientes al gobierno central y municipalidades, donde todavía no se han establecido las prioridades de implementación en el tiempo y en el espacio geográfico y social, lo cual se refleja en niveles de satisfacción bajos respecto al servicio recibido tanto en los ciudadanos directamente como en las empresas y organizaciones en general que acuden a ellos.

El escenario descrito previamente, permite identificar que algunos grupos-objetivo impulsan la implementación de la política pública, pero otros más bien se han convertido en obstáculos, por diversos factores: aspectos culturales, falta de transparencia, carencia de competencias, conveniencia, etc.

### **Beneficiarios finales**

Los beneficiarios finales identificados por Subirats como conformados por:

Las personas (físicas o jurídicas) y las organizaciones o entidades que las agrupan, a quienes el problema colectivo afecta directamente, sufriendo sus efectos negativos...son, pues, los actores que pueden beneficiarse, en menor o mayor grado y de acuerdo con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación de la conducta de los grupos-objetivo. (2008, p. 62)

Así se pueden identificar dos grandes grupos de beneficiarios finales:

- a. El ciudadano que recibe los servicios públicos, y



- b. Las empresas privadas y organizaciones en general que dependen del servicio de la administración pública

Al ser tan amplio el grupo que conforma los beneficiarios finales, es difícil identificar los “*grupos terceros*” (*beneficiados y afectados*), los cuales al final de cuentas se entremezclan con los beneficiarios finales identificados.

## 9.2 Principales hallazgos


En este último apartado se presentan los principales hallazgos apoyándose en un análisis comparativo de los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública (sistemas nacionales de calidad y premios nacionales a la calidad) en los países centroamericanos.

El análisis comparativo se enfoca en tres aspectos. Primero se comparan los países en cuanto a la etapa del ciclo de las políticas públicas relacionadas con los Sistemas Nacionales de la Calidad y con los Premios Nacionales a la Calidad en la administración pública. Segundo, se hace una comparación sobre el desarrollo que han tenido en cada país los Sistemas Nacionales de la Calidad y sus cuatro componentes básicos: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica. Y tercero, y último, se compara el desarrollo que han experimentado los Premios Nacionales a la Calidad en los países centroamericanos.

El propósito del análisis comparativo es identificar los avances que han logrado los países en diferentes aspectos, así como las oportunidades de mejora en aquellos aspectos donde no se han alcanzado avances significativos.

Para una mejor visualización de los avances y de las oportunidades de mejora se utiliza el código de colores del semáforo, tal como se muestra en la tabla 10.

**Tabla 10 Código para el análisis**

Descripción	COLOR
Nivel avanzado	
Nivel intermedio	
Nivel bajo	

Fuente: elaboración propia

### 9.2.1 Etapa en que se encuentran las políticas públicas

De acuerdo con los resultados obtenidos, se procede a realizar una valoración de la etapa del ciclo de las políticas públicas según la clasificación de Subirats (Análisis y gestión de políticas públicas, 2008, p. 42), en que se ubica cada política pública analizada en cada país centroamericano, con la intención de dar una visión general sobre los avances de cada uno de ellos.

En la tabla 11 se presenta una comparación del desarrollo de cada etapa del ciclo que ha experimentado la política pública relacionada con los Sistemas Nacionales de la Calidad en cada uno de los países.

**Tabla 11 Desarrollo de la política pública sobre los Sistemas Nacionales de la Calidad de cada país en cada una de las etapas del ciclo de la política pública**

País	Etapa del ciclo de la política pública				
	Surgimiento del problema	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación
Costa Rica					
Guatemala					
El Salvador					
Honduras					
Nicaragua					
Panamá					

Fuente: elaboración propia

En todos los países de la región centroamericana se produjo la necesidad de contar con un sistema nacional de la calidad que apoyara el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuyera a elevar el grado de bienestar general y facilitara el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por los países centroamericanos, por lo tanto, tal como se muestra en la tabla 11, la etapa de *surgimiento del problema* está en un nivel avanzado en todos los países. Lo mismo sucede con la etapa de *inclusión en la agenda*, ya que el problema se tomó en cuenta por parte de los responsables del sistema político

administrativo al aprobarse y emitirse las leyes de creación de los sistemas nacionales de la calidad en todos los países.

La fase de *formulación y decisión del programa de la política* presenta diferentes niveles de desarrollo entre los países, mientras que en Costa Rica se avanzó significativamente en la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberían ponerse en práctica para resolver la carencia del sistema nacional de la calidad; en países como Guatemala, El Salvador y Honduras el avance ha sido menor por cuanto, a pesar de que se han seleccionado los objetivos, todavía falta avanzar en la selección de los instrumentos y procesos que deben ponerse en práctica para resolver la carencia del sistema nacional de la calidad. El avance es mucho menor en Nicaragua y en Panamá, donde incluso los objetivos ni siquiera se han definido claramente. Como consecuencia de este bajo nivel de avance en esta etapa, en ambos países el avance en la etapa de *implementación* de la política pública todavía es menor.

La adaptación del programa de la política pública a las situaciones concretas a las que debe enfrentarse, esto es, la etapa de *implementación*, todavía no muestra el avance requerido en todos los países, por cuanto a pesar de que en algunos países más que en otros se han establecido las prioridades de implementación en el tiempo y en el espacio geográfico y social, todavía no se han fijado totalmente las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo.

La fase de *evaluación* de la política pública sobre los sistemas nacionales de la calidad está pendiente en los seis países centroamericanos, a la fecha no se han evaluado los resultados, no se conoce el impacto que esa política pública ha tenido en función de cambios en la conducta de los grupos-objetivo (entidades del sector público), ni el efecto logrado sobre el nivel de satisfacción del ciudadano y de las empresas privadas y organizaciones en general respecto a los servicios públicos que reciben.

En lo concerniente a la política pública relacionada con la instauración de premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos, existe, en todos los casos, la necesidad de que las instituciones del sector público se autoevalúen tomando como base parámetros de excelencia en la gestión, y que producto de esta evaluación puedan identificar oportunidades de mejora que les permita brindar servicios de calidad en beneficio de los ciudadanos. A pesar del *surgimiento del problema* ante esta necesidad colectiva, no en todos los países de la región se ha incluido este en la agenda política.

La tabla 12 muestra el desarrollo de cada etapa del ciclo que ha experimentado la política pública relacionada con los Premios Nacionales a la Calidad en cada uno de los países centroamericanos.

**Tabla 12 Desarrollo de la política pública sobre los Premios Nacionales a la Calidad de cada país en cada una de las etapas del ciclo de la política pública**

País	Etapa del ciclo de la política pública				
	Surgimiento del problema	Inclusión en la agenda	Formulación y decisión del programa de la política	Implementación de la política	Evaluación
Costa Rica					
Guatemala					
El Salvador					
Honduras					
Nicaragua					
Panamá					

Fuente: elaboración propia

Como se observa en la tabla 12, la evolución de la política pública es muy diferente en los países, mientras en Costa Rica se ha avanzado significativamente en casi todas las etapas del ciclo, teniendo pendiente tan solo la etapa de *evaluación* y un mayor avance en la etapa de *implementación*, en Panamá, ni siquiera se ha avanzado en la etapa de *inclusión de la agenda*, al no haberse tenido en cuenta el problema por parte de los responsables del sistema político administrativo.

El resto de los países presentan diferentes avances en las etapas de *formulación y decisión del programa de la política pública* y de *implementación de la política*, los detalles de esta valoración quedan más claros con el análisis que se presenta más adelante en el apartado 9.2.3, en el que se compara el desarrollo que han tenido los premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos.

### 9.2.2 Desarrollo de los Sistemas Nacionales de la Calidad

Tal como se evidencia en los resultados del capítulo, en todos los países se formularon las leyes para la creación y funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Calidad, sin embargo, no en todos funcionan adecuadamente los cuatro componentes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica, así como tampoco en todos funcionan adecuadamente los Consejos Nacionales de la Calidad.

En la tabla 13 se presenta una comparación del desarrollo de cada componente básico de los Sistemas Nacionales de la Calidad en cada uno de los países.

**Tabla 13 Desarrollo de los componentes básicos de los Sistemas Nacionales de la Calidad**

País	Componente del Sistema Nacional de la Calidad				
	Normalización	Acreditación	Metrología	Reglamentación técnica	Consejo Nacional de Calidad
Costa Rica					
Guatemala					
El Salvador					
Honduras					
Nicaragua					
Panamá					

Fuente: elaboración propia

Todos los países centroamericanos han creado formalmente mediante leyes de la república, sistemas nacionales de la calidad (SNC), y en todos ellos se definen como sus componentes básicos los siguientes: normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica. A excepción de Nicaragua y Panamá, en todos los países se establece la figura del Consejo Nacional de la Calidad como ente rector del SNC, responsable de la coordinación de las acciones de cada uno de los componentes. De acuerdo con los resultados de la presente investigación, estos Consejos todavía no se han consolidado, ante la falta de políticas actualizadas, de voluntad política y de suficiente recursos, lo que se traduce principalmente en una deficiente articulación de los SNC.

Los sistemas más consolidados son los de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, donde sobresalen los componentes de normalización y acreditación, que han obtenido reconocimientos internacionales y que han logrado, gracias a una relativa autonomía, cierta autosostenibilidad financiera producto de la venta de servicios, amparados a figuras organizacionales que les facilita ese accionar, como en el caso del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, que es un ente de carácter privado pero con participación estatal. Honduras, Nicaragua y Panamá muestran un avance menor, siendo una de sus principales debilidades el que los componentes no gocen del grado necesario de autonomía, al depender todos de una misma entidad gubernamental en cada uno de estos países.

En cuanto al componente de metrología, en mayor o menor medida, todavía los avances son limitados, principalmente por la falta de recursos financieros para equipamiento, y por su dependencia presupuestaria y organizacional de entidades gubernamentales.

El componente de reglamentación técnica también muestra reducidos avances, al ser esta, por su carácter de obligatoriedad, una responsabilidad generalmente asignadas a las instituciones públicas en su ámbito de competencia, lo que genera en la mayoría de las ocasiones problemas de articulación.

En general, se puede afirmar que los sistemas nacionales de la calidad de los países centroamericanos, experimentaron todos procesos de concreción en leyes, políticas y reglamentos, que le dan sustento formal, no obstante, se trata de procesos incipientes que todavía deben ser sometidos a revisión y requieren mayor apoyo de los gobiernos centroamericanos para lograr su consolidación.

### **9.2.3 Desarrollo de los Premios Nacionales a la Calidad**

Si bien es cierto en la Región Centroamericana se tiene evidencia de premios a la calidad instaurados desde hace varios años, la prioridad ha sido el reconocimiento a la gestión de excelencia de empresas del sector privado, no así del sector público. Costa Rica era al año 2013, el único país de la región con una práctica continuada de cuatro años en la celebración de un Premio Nacional a la Calidad en el Sector Público, haciendo efectiva esa práctica el 14 diciembre de 2010 al entregar por primera vez la premiación correspondiente, y en febrero de 2013 se dio el proceso de entrega del cuarto premio. Guatemala y El Salvador, por su parte, realizaron en diciembre de 2011 la primera premiación, en el 2012 la segunda y en el año 2013 la tercera premiación.

En la tabla 14 se presenta, en detalle, un cuadro comparativo de los premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos.

**Tabla 14 Cuadro comparativo de premios nacionales a la calidad en los países centroamericanos**

País	Año	Nombre del premio	Sector	Organización	Modelo base
Costa Rica 	2010	Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público	Público	MIDEPLAN y Dirección General de Servicio Civil	Modelo Malcom Baldrige
Guatemala 	2011	Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública	Público	Convenio interinstitucional coordinado por ONSEC	Marco Común de Evaluación (CAF)
El Salvador 	2011	Premio Salvadoreño a la Calidad y el Reconocimiento a las Mejores Prácticas	Público y privado	Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado de la Secretaría para Asuntos Estratégicos.	Modelo Malcom Baldrige

*Nota:* en Guatemala a partir del año 2012 el nombre del certamen se cambió a Reconocimiento Nacional a la Calidad y a las Mejores Prácticas en la Administración Pública”.

*Fuente:* Elaboración propia.

Los premios a la calidad instaurados en los países centroamericanos presentan particularidades, que en algunos casos significan similitudes y en otros casos diferencias entre los países.

Costa Rica y Guatemala son los dos países que presentan mayores similitudes en el funcionamiento del premio, en ambos casos, los premios son exclusivos para el sector público, además en los dos países se han ejecutado bajo un esquema de trabajo colaborativo entre varias instituciones públicas, en el caso de Costa Rica entre el MIDEPLAN y la Dirección General de Servicio Civil, en el caso de Guatemala bajo la coordinación de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y con la colaboración de otras cuatro instituciones: Ministerio de Finanzas Públicas, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Administración Pública y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. Otra similitud entre ambos certámenes, es que las organizaciones públicas si quieren postularse no han de pagar cuota alguna.

Una diferencia importante entre los premios de Guatemala y Costa Rica es el modelo de excelencia que se utiliza como base. En el caso de Costa Rica, a pesar de ser un premio exclusivo para el sector público, se emplea como base el modelo Malcom Baldrige, que es más comúnmente empleado por empresas del sector privado, mientras que en el caso de Guatemala, que es también un premio exclusivo para el sector público, se emplea como base el modelo CAF, el cual es exclusivo para la autoevaluación y mejora de organizaciones públicas.

El Salvador, al igual que Costa Rica, emplea el modelo Malcom Baldrige como base para el premio. En el caso de Nicaragua el premio está basado en la norma ISO9001. El Salvador y Nicaragua son los únicos países que tienen instaurados premios con una modalidad abierta a la participación tanto del sector público como privado, sin embargo en ambos países la participación ha sido principalmente de empresas privadas; al año 2013 para el premio a la calidad de Nicaragua (instituido por ley desde el año 1996) no ha participado ninguna organización del sector público nicaragüense, y en el caso de El Salvador las organizaciones públicas que han participado lo han hecho para la categoría de “Reconocimiento a las Mejores Prácticas”, ninguna se ha postulado para el Premio Salvadoreño a la Calidad. La postulación para los premios en estos dos países, sí requiere del pago de una cuota por parte de la organización interesada en participar.

Ni Panamá ni Honduras tienen instaurados premios a la calidad en el sector público. En el caso de Honduras, bajo la coordinación de SEPLAN y del ICAP se han elaborado las bases del premio, fundamentado en el modelo CAF, sin embargo, todavía no se ha implementado.

A partir de este análisis comparativo, se pueden definir tres categorías de países respecto a los premios a la calidad en la administración pública: los países que todavía no han instaurados premios a la calidad para el sector público, estos son, Panamá y Honduras; países con premios a la calidad instaurados pero en los cuales no se ha logrado la participación requerida de organizaciones del sector público, como son El Salvador y Nicaragua; y los países con premios a la calidad que han logrado, en menor o mayor medida, la participación de organizaciones del sector público, pero que por tratarse de procesos incipientes (no más de tres años de instaurados los premios) no están todavía consolidados, como sí lo están los premios de otros países fuera de la región centroamericana.



## A MANERA DE CONCLUSIÓN

De acuerdo con los principales resultados y hallazgos de la investigación expuestos en los capítulos anteriores, se ha elaborado las siguientes conclusiones. Para una mejor comprensión, se han desglosado en conclusiones generales; conclusiones respecto a la calidad de las políticas públicas; conclusiones respecto a la etapa en que se encuentran las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública estudiadas en esta investigación, tanto las relacionadas con los sistemas nacionales de la calidad como las relacionadas con los premios nacionales a la calidad; y, conclusiones respecto a los elementos (origen, componentes, importancia, problemática a resolver, etc.), los actores claves que intervienen en la formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, así como los factores que facilitan u obstaculizan su implementación, y las mejores prácticas llevadas a cabo por los países en la implementación de esas políticas.

### Conclusiones generales

La implementación de iniciativas y programas relacionados con la calidad en la administración pública de los países centroamericanos, ha producido resultados distintos en cada institución pública. Algunas instituciones, principalmente instituciones autónomas y semiautónomas y empresas públicas, se destacan por mejoras significativas en el servicio, mientras otras instituciones, como las pertenecientes al gobierno central y municipalidades, donde todavía no se han establecido las prioridades de implementación, no muestran mejoras significativas, lo cual se refleja en niveles de satisfacción bajos respecto al servicio recibido tanto por parte de la ciudadanía directamente como de las empresas y organizaciones en general que acuden a los mismos.

La implementación de políticas pública de calidad en la administración pública ha tenido su origen principalmente en dos grandes fuentes, que sumadas conforman lo que podríamos llamar la comunidad epistemológica en la calidad: por un lado, los sistemas nacionales de calidad (o infraestructura nacional de la calidad) y, por otro, los premios nacionales a la calidad basados en los modelos de excelencia.

Los países centroamericanos han propiciado con la consolidación del Sistema Nacional de la Calidad (SNC), el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, la contribución a elevar el grado de bienestar general y la facilitación del cumplimiento efectivo de los compromisos

comerciales internacionales suscritos por los países centroamericanos, ofreciendo un marco estable e integral de confianza por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios.

Para la instauración de los premios nacionales a la calidad, los países centroamericanos, siguiendo una tendencia internacional, han tomado como base filosófica los principios planteados en los modelos de excelencia. Dentro de estos modelos de excelencia, sobresale el Modelo Deming como el gran precursor desarrollado en Japón y posteriormente el Modelo Malcom Baldrige surgido años después como iniciativa del Gobierno de los Estados Unidos de América, ambos con una línea liberal con una clara orientación hacia los mercados, casi en forma paralela surge en Europa el Modelo EFQM (de la Fundación Europea para la Administración de la Calidad) con una orientación también liberal pero con algunos matices sociales y como una ramificación de este modelo surge el modelo CAF (Marco Común de Evaluación) el cual tiene un enfoque más social y se diseña en forma exclusiva para el sector público. Cada país de la región centroamericana, para la elaboración de la base legal y la fundamentación técnica de su premio específico a la calidad, se ha decantado por un modelo, selección que se ha realizado después de un proceso de análisis y discusión sobre las ventajas y desventajas de su aplicación y producto de la revisión de los procesos desarrollados por otros países fuera de la región centroamericana con premios ya consolidados por varios años.

Los países de la región centroamericana que ya han instaurado premios nacionales a la calidad (Costa Rica, Guatemala y El Salvador), esperan con la implementación de esta política pública, fomentar una participación cada vez mayor de entidades de la administración pública, lo cual permitiría lograr los siguientes objetivos: una gestión pública fortalecida que potencie el intercambio de experiencias exitosas para la mejora sustancial en la entrega de los servicios públicos centroamericanos, funcionarios públicos formados en la aplicación de métodos y técnicas modernas que favorezcan la implementación de un modelo de excelencia en la calidad en la gestión pública, y la atención de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, a fin de apoyar la modernización y competitividad de las instituciones que la conforman, mediante la promoción del desarrollo y la difusión de procesos, acciones, esfuerzos, prácticas y sistemas destinados al mejoramiento continuo de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

### Conclusiones respecto a la calidad de las políticas públicas

Producto de la información analizada durante la investigación, se obtienen una serie de conclusiones relacionadas con la calidad de las políticas públicas estudiadas.

Una de ellas es que estas políticas, son en la mayoría de los casos, políticas que responden a un plan de gobierno, que no trascienden el período gubernamental, lo cual podría lograrse si fueran políticas de Estado. La implementación de estas políticas en los países centroamericanos, es un proceso que ha estado supeditado al impulso ejercido por los gobiernos de turno, dándose períodos de estancamiento con pocos avances en esa implementación, e incluso períodos durante los cuales estas políticas no han formado parte de la agenda política al ser desplazadas por otras políticas gubernamentales que responden a otras problemáticas sociales o económicas.

Si bien en casi todos los países, las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública ha sido formuladas, no en todos los casos contemplan los elementos que aseguren que se conviertan en políticas eficaces (determinación y logro de objetivos) y eficientes (uso adecuado de recursos).

La calidad de estas políticas públicas, se ve afectada desde el origen, por cuanto en su formulación no se ha dado la debida participación de todos los actores clave requeridos, siendo en algunos casos producto de un *benchmarking*, al ser adoptadas de otros países sin la necesaria adaptación a las particularidades de cada país y sin haber sido sometidas a un riguroso proceso de reflexión y discusión.

### Conclusiones respecto a la etapa en que se encuentran las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Se concluye a partir de los resultados de la investigación, que la política pública relacionada con la creación y funcionamiento de los sistemas nacionales de la calidad se encuentra en la etapa de implementación en los siguientes países Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Honduras, por cuanto ya se ha incluido en la agenda política al establecerse una definición política del problema, habiéndose identificado por parte de los actores políticos las causas del problema y las formas de intervención requeridas; también se han formulado leyes y acuerdos gubernamentales sobre el tema y se ha fijado las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político administrativo, en algunos países más que en otros se han establecido las prioridades de implementación en el tiempo y en el espacio geográfico y

social. En el caso de Nicaragua y de Panamá, la política analizada apenas está en la etapa de inclusión en la agenda, por cuanto los gobiernos de estos países están a la fecha todavía identificando las formas de intervención requeridas. La fase de evaluación está pendiente en todos los países centroamericanos.

En relación con la política pública sobre la instauración de premios nacionales a la calidad, se puede afirmar que en los casos de Costa Rica, Guatemala y El Salvador, la política se encuentra ya en la fase de implementación, aunque requiriendo aún ajustes para su adecuado funcionamiento, mientras que en el caso de Honduras y Nicaragua no se ha alcanzado la etapa de implementación, aunque ya se han logrado algunos pequeños avances en su formulación y la definición de sus bases, y en el caso de Panamá ni siquiera se ha incluido en la agenda política.

Siendo la evaluación la etapa del ciclo de políticas públicas que está pendiente en ambas políticas sobre la calidad en la administración pública, esto es un signo de alerta para las instituciones nacionales encargadas del control y evaluación de las políticas públicas en cada país centroamericano, situación que debería ser motivo para generar un proceso de revisión de las estrategias y mecanismos destinados a este fin en cada país.

#### Conclusiones respecto a los elementos que intervienen en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

La investigación ha identificado los elementos que han intervenido en los procesos de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos. Entendiendo como elementos los aspectos relevantes de las políticas públicas: su origen, sus componentes, su importancia, en qué consisten, problemas que intentan resolver y efectos esperados.

Las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, se han originado en algunos casos por las demandas ciudadanas y de grupos empresariales, pero también por la presión ejercida internacionalmente con las iniciativas relacionadas con la nueva gestión pública, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y además por requisitos impuestos por los organismos financieros y comerciales internacionales.

Ambas políticas públicas, sistemas nacionales de calidad y premios nacionales a la calidad, promueven la calidad en la administración pública, con el propósito de aumentar la satisfacción de los ciudadanos y de las

empresas y organizaciones en general respecto a la calidad de los servicios públicos, así como también el aumento de la competitividad de las empresas nacionales y con ellos facilitar a los países centroamericanos el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales adquiridos.

En lo referente a la creación de los Sistemas Nacionales de la Calidad, destaca Costa Rica con más de diez años de haber promulgado la ley que le da origen, en tanto los demás países de la región han venido aprobando las leyes para la creación de sus sistemas nacionales a partir del año 2010, a excepción de Panamá que todavía no lo ha hecho.

La creación de los sistemas nacionales de la calidad en los países centroamericanos, se ha visto fuertemente impulsada por la cooperación técnica y financiera del gobierno alemán, principalmente por medio del Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB), contribuyendo a la homogeneidad en cuanto a los componentes básicos de los sistemas nacionales de la calidad de todos los países: una organización nacional de normalización, un instituto nacional de metrología y una entidad nacional de acreditación, además de una entidad responsable por la reglamentación técnica. En lo que sí existen marcadas diferencias entre los países es en la figura jurídica de cada uno de las entidades responsables de cada componente, así como en su grado de autonomía. Hay una gama que va desde entidades con un alto grado de autonomía e independencia de funcionamiento, como las entidades responsables de normalización (INTECO, ente privado) y acreditación (ECA, entidad desconcentrada) de Costa Rica, a todos los componentes bajo la responsabilidad de una misma dependencia gubernamental, como el caso de Panamá y Honduras, y a situaciones donde una misma persona es la responsable de varios componentes como el caso de Nicaragua.

Respecto a los premios nacionales a la calidad en la administración pública, empezaron a instaurarse a partir del 2010, primero en Costa Rica, un año después en Guatemala y en El Salvador, estando aún pendientes en Honduras, Nicaragua y Panamá.

### Conclusiones respecto a los actores clave que intervienen en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

La investigación permitió identificar los actores clave en el proceso de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, los que se dividen en tres grupos: un primer grupo conformado por las *autoridades político-administrativas*, en donde se incluyen las autoridades políticas responsables de la formulación de las leyes y acuerdos gubernamentales sobre la calidad en la administración pública, los directores o encargados de las entidades responsables de los componentes de los sistemas nacionales de la calidad, los miembros de los consejos nacionales de la calidad y los coordinadores de los premios nacionales a la calidad; un segundo grupo conformado por los *grupos-objetivo* donde se incluyen las instituciones públicas de quienes se esperan mejoren los servicios brindados por medio de su participación en los premios a la calidad y la implementación de acciones de normalización, acreditación, metrología y reglamentación técnica; y un tercer grupo conformado por los *beneficiarios finales* donde se incluyen al ciudadano que recibe los servicios públicos y a las empresas privadas y organizaciones en general que dependen del servicio de la administración pública.

Es una característica común en todos los países centroamericanos, la escasa participación ciudadana en los procesos relacionados con las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, no solo en la fase de formulación de las políticas, sino también es su implementación y menos aún en la evaluación. La investigación no logró detectar la utilización por parte de los países, de mecanismos para fomentar la participación de la ciudadanía en estos procesos.

### Conclusiones respecto a los factores facilitadores para la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos, tienen diferentes niveles de implementación en los países de la región, avance que se ha visto facilitado por diferentes factores, tanto internos como externos.

Dentro de los factores internos que ha contribuido a facilitar la implementación de las políticas públicas estudiantes, están los siguientes:

- a. el compromiso de las autoridades y de los funcionarios públicos;
- b. la formación en calidad en todo los niveles organizacionales;

- c. el fomento del clima organizacional orientado hacia la mejora continua;
- d. la voluntad y el liderazgo político;
- e. la promoción y difusión de la calidad; y
- f. la autonomía técnica respecto a la injerencia política.

Dentro de los factores externos, que se pueden catalogar como facilitadores en la implementación de las políticas públicas investigadas, se incluyen los siguientes:

- a. la reflexión sobre la calidad presente en foros nacionales e internacionales;
- b. el aporte técnico y financiero de organismos internacionales;
- c. la asesoría de expertos internacionales;
- d. el trabajo colaborativo entre instituciones;
- e. la participación en foros e intercambios técnicos a nivel internacional;
- f. la participación multisectorial (sector público, sector privado, academia, gremios);

En resumen, la implementación de las políticas públicas sobre la calidad se puede ver favorecida por una combinación de factores internos como es la voluntad política y factores externos como es la colaboración internacional.

### Conclusiones respecto a los factores obstaculizadores para la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Si bien es cierto durante la investigación se identificaron gran cantidad de elementos que se han constituido en obstáculos en los procesos de implementación de las políticas públicas sobre la calidad, los cuales se numeran más adelante; se concluye que, la fuerza restringente de mayor intensidad está relacionada con la carencia de una cultura de calidad, en dos dimensiones, por un lado a lo interno de la administración pública reflejada en la falta de compromiso y de una actitud de calidad de servicio en todos los niveles de las organizaciones del sector público, desde el funcionario de primer contacto con la ciudadanía hasta las altas autoridades, y por otro lado por una ciudadanía con bajo nivel de exigencia respecto al derecho a recibir un servicio de calidad. Algunos factores que no contribuyen a lograr esa cultura de calidad mencionada, son los siguientes:

- a. la carencia de políticas de Estado sobre la calidad en la administración pública;
- b. la falta de compromiso, de liderazgo y de conocimiento de las altas autoridades;

- c. resistencia al cambio del funcionario público y falta de capacitación en calidad;
- d. el personalismo y clientelismo político y la alta rotación del personal producto de los cambios políticos;
- e. la falta de transparencia y de difusión de las políticas a la ciudadanía;
- f. el desconocimiento sobre la importancia de la calidad;

Otros obstáculos, no menos importantes, que limitan la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, son los siguientes:

- a. la adopción de modelos internacionales sin su debida adaptación a la realidad centroamericana;
- b. la escases o mala distribución de recursos financieros, humanos y materiales;
- c. la carencia de un modelo de autogestión de los órganos responsables de la calidad y su dependencia del presupuesto público;
- d. la desarticulación entre las entidades y descoordinación institucional;
- e. los errores en el diseño y formulación de las políticas públicas y su falta de actualización;
- f. la falta de armonización de los planes de trabajo regionalmente en respuesta a exigencias de los mercados internacionales;
- g. la desarticulación de la cooperación internacional; y
- h. la ausencia de mecanismos de evaluación de las políticas públicas.

En síntesis, los países centroamericanos no han logrado consolidar una conciencia nacional de la importancia de la calidad.

### Conclusiones respecto a las buenas prácticas en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública

Al valorar las mejores prácticas llevadas a cabo por los países centroamericanos en la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, las mismas se pueden clasificar en prácticas con una orientación hacia lo interno de los países y otras orientadas hacia el ámbito regional e internacional. Dentro de las primeras se destacan las siguientes:

- a. funcionamiento de instancias que faciliten la articulación entre los componentes de los sistemas nacionales de la calidad;
- b. documentación y divulgación de las buenas prácticas institucionales;
- c. capacitación en calidad a funcionarios públicos, al sector privado y a los consumidores;
- d. disciplina del personal y compromiso con el trabajo; e



- e. implementación de mecanismos para escuchar a la población a fin de conocer sus necesidades y expectativas

Dentro de las mejores prácticas, llevadas a cabo por los países en la implementación de estas políticas públicas, orientadas al ámbito tanto regional como internacional, sobresalen las siguientes:

- a. creación de redes tanto a nivel nacional como internacional que permiten potenciar la transferencia de conocimientos y el aprovechamiento de los recursos;
- b. realización de eventos, foros, congresos sobre la calidad y participación a nivel internacional;
- c. cooperación entre los países de la región: intercambio de conocimientos y experiencias, consolidación de alianzas internacionales;
- d. convenios de cooperación internacional;

Los resultados del estudio y los principales hallazgos de la investigación, permiten concluir que existe una cantidad importante de prácticas llevadas a cabo por los países, que se constituyen en fuerzas impulsoras que han contribuido en forma positiva en el proceso de implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, que apoyándose en un principio colaborativo tanto entre las instituciones a lo interno de los países, como entre los países, con el apoyo de organismos internacionales, podrían ayudar a todos los países de la región centroamericana a consolidar la implementación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, particularmente las relacionadas con el funcionamiento de los sistemas nacionales de la calidad y de los premios nacionales a la calidad.

### Reflexión final

La calidad debe superar el ámbito de empresas individuales, ha de enmarcarse desde una visión de escala nacional, regional e internacional, teniendo en cuenta los factores sociales y políticos, además de los económicos, es decir, que la calidad debe verse en forma sistémica. Esto significa un cambio de paradigma, que los países deben enfrentar con la participación de los diferentes actores clave, donde juega un papel preponderante la participación ciudadana, no solo en el diseño y formulación de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública, sino también en su implementación y evaluación.

La época actual de globalización y de los cambios constantes de la sociedad, y en la tecnología, caracterizada por la complejidad de las relaciones entre los países y dentro de las sociedades, obliga a orientarse hacia un nuevo

enfoque sobre la calidad lo suficientemente amplio e integral para poder identificar la gran cantidad de factores que determinan la calidad de una empresa o una institución pública, un país, una región, reconociendo las interacciones entre todos sus elementos, pudiendo desplazarse desde un ámbito muy puntual como lo es al interno de una empresa hacia un ámbito regional e internacional.

El enfoque sistémico de la calidad, debe ser desarrollado empezando por el individuo, el funcionario público, los trabajadores, las autoridades, concretándose en organizaciones, empresa privada o institución pública, más eficientes y eficaces, con el apoyo de la academia y del Estado, para que se genere un ambiente propicio por medio de programas, políticas e incentivos a la innovación y al mejoramiento continuo, que se traduzca al final de cuentas en una mayor satisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, V. L. (2000). *La hechura de las políticas* (3ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Área de Gerencia Social. (2011). *Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2014*. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José: ICAP.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002). *Ley 8220: Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos*. San José: Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2002). *Ley 8279: Sistema Nacional para la Calidad*. San José: Asamblea Legislativa.
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica* (1ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bozeman, B. (2006). *La gestión pública: su situación actual* (1ª ed.). México D.F., México: Fondo de cultura económica.
- Cabuya, M. (2010). *Descripción iberoamericana de los modelos de la calidad y excelencia, implementados en entidades públicas*. Bogotá, Colombia: Acción Social.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública: XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. En CLAD (Ed.), <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica.pdf> (pág. 7). San Salvador: Resolución No. 25 del Plan de Acción de San Salvador.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Naciones Unidas Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública: XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. [http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/CLAD\\_carta.pdf](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catdirorgpub/materiales/CLAD_carta.pdf) (pág. 31). Sana Cruz de la Sierra, Bolivia: CLAD y DESA-ONU.
- CLAD. (1999). Una Nueva Gestión Pública para América Latina. *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 403-424.
- Club Gestión de Calidad. (2011). *Club Excelencia en Gestión*. Recuperado el 1 de setiembre de 2010, de Club Excelencia en Gestión: <http://www.clubexcelencia.org/ejes/EXCELENCIA/ModelosAvanzadosdeGestion/ModeloEFQM2010>
- Condo, A. (2012). *Informe de Competitividad Global 2011-2012*. Foro Económico Mundial.

- Congreso de la República de Guatemala. (2005). *Ley del Sistema Nacional de la Calidad*. Obtenido de <http://www.mineco.gob.gt/Presentacion/LeyesNormas.aspx>
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2008). [www.clad.org](http://www.clad.org).
- Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana. (2000). *Historia del istmo centroamericano* (Vol. Tomo I). San José, Costa Rica: CECC.
- Cuéllar, E. (2012). *Fundación CEDDET*. Recuperado el 5 de marzo de 2012, de <http://www.ceddnet.org>
- Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2006). Código Iberoamericano de Buen Gobierno. <http://www.clad.org/formacion/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf> (pág. 15). Montevideo: CLAD.
- Escobar, S. (2012). *Ponencia Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala*. Obtenido de [http://www.imap.gob.gt/congreso/ponencias/Ponencia\\_Onsec.pdf](http://www.imap.gob.gt/congreso/ponencias/Ponencia_Onsec.pdf)
- Esser, K. e. (1994). *Competitividad sistémica. Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*. Alemania: Instituto Alemán de Desarrollo.
- Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad. (2010). *Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad*. Obtenido de Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad: <http://www.fundibeq.org/opencms/opencms/PWF/home/index/index.html>
- García Aranda, J. (2012). *Los sistemas de premiación a la calidad en las administraciones públicas*. Madrid, España: Fundación CEDDET.
- García Quesada, A. I. (2012). *Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social*. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Área de Gerencia Social. San José: ICAP.
- Gobierno Nacional República de Panamá. (2012). *Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental*. Obtenido de <http://www.innovacion.gob.pa>
- Guba, E. G., & Lincoln, I. S. (1994). Competing Paradigms in Qualitative Research. In N. K. Denzin, & I. S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). California: Sage Publication.
- Gutiérrez Pulido, H. (2014). *Calidad y productividad* (Cuarta ed.). México D.F.: McGraw Hill.
- Henderson, A. (2011). Los Premios de la Calidad en la Administración Pública. *Revista Centroamericana de Administarción Pública*(60-61), 219-242.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, M. d. (2010). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGraw Hill.
- Instituto Técnico de Capacitación y Productividad. (2009). *Manual Técnico Diplomado: Sistemas de Gestión de Calidad ISO9001:2008*. Guatemala: Publicaciones de INTECAP.

- Kim, W. C., & Mauborgne, R. (2008). *La estrategia del océano azul: cómo desarrollar un nuevo mercado donde la competencia no tiene ninguna importancia* (1ª ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Norma S.A.
- Lastra, J. (2012). La gestión pública en Panamá: realidades y retos. *Red de Expertos Iberoamericanos en Calidad de la Administración Pública*, 7.
- Lindblom, C. E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas* (1ª ed.). México D.F., México: Grupo Editorial Porrúa.
- Madrigal, J. (2010). *Percepción de la calidad de los servicios públicos. Informe de la segunda ronda con resultados generales 2009 y 2010*. Universidad de Costa Rica. San José: UCR.
- Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (1ª ed.). Barcelona, España: Ariel S.A.
- Mill, J. S. (2012). Of the four methods of experimental inquiry. In J. S. Mill, *A system of logic, ratiocinative and inductive* (pp. 450-473). New York: Cambridge University Press.
- Ministerio de Administración Pública. (2010). *Marco Común de Evaluación. Formación de equipos autoevaluadores para el mejoramiento de la Calidad en la Administración Pública*. Santo Domingo, República Dominicana: Ediciones SEAP.
- Ministerio de Comercio e Industrias. (2007). *Dirección General de Normas y Tecnología Industrial: Título II*. Panamá, Panamá: Sibauste.
- Ministerio de Economía de El Salvador. (2011). *Política Nacional de Calidad 2010-2014*. San Salvador, El Salvador: Procalidad.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio. (2012). *Sistema Nacional de Normalización*. Obtenido de <http://www.mific.gob.ni/queeselsistemancionaldelacalidad.aspx>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Jorge Manuel Dengo Obregón*. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Decreto Ejecutivo N° 35925-MP-PLAN Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y reconocimiento a prácticas promisorias en la Gestión Pública*. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Planificación y Política Económica. (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014: María Teresa Obregón Zamora*. San José: MIDEPLAN.
- Mintzberg, H. (2005). *Directivos, no MBAs. Una visión crítica de la dirección de empresas y la formación empresarial*. Barcelona, España: Deusto.
- Montañés, M. (2012). Justificación y fundamentación de la participación en la producción de conocimiento y propuestas de actuación. Valladolid, España: Universidad de Valladolid.
- Montañés, S. M. (2010). El grupo de discusión. *Cimas*, 2.

- Murillo, C. (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños. El caso de los países centroamericanos y bálticos* (1 ed.). Guadalajara, Jalisco, México: Editorial Universitaria.
- Nava, V. M. (2005). *¿Qué es la calidad? Conceptos, gurús y modelos fundamentales*. México: Limusa.
- Navas, A. Q. (2010). La nueva gestión pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, 23, 36-38.
- ONSEC. (2012). *Reconocimiento Nacional a la Calidad y Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala*. Obtenido de <http://www.onsec.gob.gt/acercadeonsec/calidad.php>
- Panpillón, R. (2008). El modelo nórdico. *Revista de Economía Mundial*(18).
- Pardo, M. d. (2007). Transparencia y acceso a la información: presupuestos de la Gestión Pública moderna. En I. N. Pública (Ed.), *Transparencia y acceso a la información: presupuestos de la Gestión Pública moderna*. Mexico.
- Presidencia de la República de El Salvador. (2011). *Premio Salvadoreño a la Calidad*. Obtenido de <http://www.premiocalidad.presidencia.gov.sv>
- Programa Estado Nación. (2011). *Programa Estado Nación*. Obtenido de Programa Estado Nación: Compendio Estadístico: Series Anuales Económicas: <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/Compendio%202012/Estadisticas%20economicas.xls>
- Programa Estado Nación. (2011). *Programa Estado Nación*. Obtenido de Programa Estado Nación: Compendio Estadístico: Series Anuales Sociales: <http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/estadisticas/centroamerica/Compendio%202012/Estadisticas%20sociales.xls>
- Quiroga, Á. (2003). *Introducción al análisis de datos reticulares. Prácticas con UCINET6 y NetDraw1* (Versión 2 ed.). Barcelona, España: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Pompeu Fabra.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, España: Fundació CIDOB.
- Ramírez Amador, E. (2011). *El mito del trabajo en equipo* (1ª ed.). San José, Costa Rica.
- Robson, C. (1993). *Real World Research*. Oxford: Blackwell.
- Salazar Vargas, C. (1999). *Las políticas pública* (2ª ed.). Bogotá, Colombia: Fundación Cultural Javerina.
- Sanetra, C., & Marbán, R. (2007). *Enfrentando el desafío global de la calidad: una infraestructura nacional de la calidad*. Goslar, Alemania.
- SEPLAN. (2012). *Sistema Nacional de Calidad*. Obtenido de <http://www.hondurascalidad.org/normalizacion.htm>
- Staes, P., Thijs, N., Stoffels, A., & Heidler, L. (2011). A 10 años del Marco Común de Evaluación, CAF. *Revista Centroamericana de Administración Pública*(60-61), 59-73.

- Steel, P. (2013). *Baldrige Excellence*. Recuperado el 23 de agosto de 2010, de Baldrige Excellence:  
<http://www.baldrige21.com/BaldrigeCOREVALUES.html>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política. Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa S.A.
- Walton, M. (1995). *El Método Deming en la práctica*. Bogotá: Norma S.A.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Angeles: Sage Publication.

En el panorama internacional, el tema de la calidad mantiene vigente el debate sobre la importancia de los procesos de legitimación y modernización del Estado, pues se revela como una importante alternativa para la mejora continua y la búsqueda de normalización de los gobiernos o instituciones públicas.

En la región Centroamericana sobresalen acciones concretas desde diferentes instituciones gubernamentales que garantizan la calidad en sus procesos, este libro se enfoca en iniciativas tales como los Sistemas Nacionales de la Calidad y los Premios Nacionales a la Calidad.



San José, Costa Rica  
2017

ISBN: 978-9977-20-126-9

